

5

INFORME ESPAÑA 1 9 9 7

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**

Oquendo, 23

28006 Madrid

Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69

E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-05-3

ISSN: 1137-6228

Depósito Legal: M-10920-1998

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.

Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE QUINTA: TERRITORIO**Capítulo VIII****VEINTE AÑOS DE AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS: EL RETORNO
DE LA POLÍTICA SOCIAL**

487

I.	Tesis Interpretativas	491
1.-	Emergencia de un nuevo localismo	491
1.1.-	La proximidad exige respuestas locales	491
1.2.-	Capacidad creciente de gobierno local	495
2.-	Retornar a la política en el ámbito local	497
2.1.-	Gobernar es liderar	498
2.2.-	Política e ideología	499
3.-	Superar la burocracia de los servicios municipales	502
4.-	«Pensar localmente, actuar globalmente»	504
II.	Red de los Fenómenos	506
1.-	Límites en la nacionalización de la política municipal	506
1.1.-	Tensiones entre ámbitos territoriales	506
1.2.-	Vaivenes históricos entre lo local y lo nacional	508
1.3.-	Protagonismo de los partidos políticos en la vida local	513
1.4.-	Vuelta a las agendas locales	517
2.-	De la política a la gerencia y de la gerencia a la política	522
2.1.-	Reconstrucción histórica del proceso	523
2.2.-	Cambios en la tipología de los concejales	528
2.3.-	También cambia la organización municipal	534
3.-	Revalorización de los mecanismos de participación ante la crisis de la representatividad	538
3.1.-	1979-1987: cuando urgía cimentar los principios de la democracia representativa	538
3.2.-	1987-1997: ¿hacia una democracia más participativa?	546
3.3.-	Reflexiones generales sobre experiencias de participación	551
4.-	De la expansión burocrática a otras lógicas administrativas	557
4.1.-	1979-1987: crecimiento y burocratización	557
4.2.-	1987-1991: primeras iniciativas de cambio	561
4.3.-	1991-1997: las nuevas iniciativas a examen	564

Capítulo VIII

VEINTE AÑOS DE AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS: EL RETORNO DE LA POLÍTICA LOCAL

Agradecemos a la Fundación BBV la financiación de este estudio.

Elaborar un informe sobre el Gobierno local en España es una tarea complicada, especialmente si, tal como sugiere el título, se pretende una visión dinámica, un enfoque que se preocupe por su evolución y por las tendencias de futuro dominantes. Las razones de la dificultad son muy variadas, pero quisiéramos destacar dos:

— El número y la variedad de los Gobiernos locales (en tamaño, estructura, recursos, etc.) convierte en prácticamente imposible cualquier trabajo que pretenda referirse de forma global a algo tan poco coherente.

— La información disponible sobre los Gobiernos locales es escasa y fragmentada. La escasez se explica por la poca tradición en el estudio del mundo municipal, en general monopolizado por administrativistas ocupados en sus procedimientos pero poco interesados en el estudio de sus dinámicas evolutivas. La fragmentación es el resultado de la propia diversidad del ámbito local. Ante este panorama, un informe sobre los Gobiernos locales en España difícilmente puede pretender ofrecer un análisis que satisfaga los criterios de contrastación empírica sistemática o de representatividad estadística.

Ante estas dificultades de partida, hemos optado por un estudio donde lo más importante no son los datos sino la interpretación, siempre susceptible de discusión y errores. Este planteamiento otorga una especial relevancia a las Tesis Interpretativas. En aras de la claridad expositiva y asumiendo que cualquier síntesis simplifica la realidad, hemos identificado tres Tesis Interpretativas que englobarían las grandes líneas de transformación que, en nuestra opinión, permiten vislumbrar la renovada apariencia de los municipios del siglo XXI:

1. El proceso de globalización en el que cada vez nos encontramos más implicados no sólo no disminuye la importancia de los Gobiernos locales sino que los revaloriza: **emergencia de un nuevo localismo.**

2. La consecuencia más destacable de este nuevo localismo se manifiesta en la transformación de las tradicionales Administraciones locales (orientadas a la prestación de determinados servicios) en auténticos Gobiernos locales (orientados a la toma de decisiones políticas): **repolitización del ámbito local.**

3. La segunda consecuencia se sitúa en el ámbito operativo y se refiere a los procesos de modernización administrativa y gerencial: **posburocratización de los servicios municipales.**

La contrastación de estas tesis con la realidad local española se aborda en la Red de los Fenómenos. El análisis, donde se combinarán referencias empíricas de diversa índole, se centrará en:

1. Ilustrar el paso de unos municipios dominados por lógicas políticas nacionales a otros donde destacan las especificidades locales de sus políticas: **de la nacionalización a la municipalización de las políticas locales.**

2. Mostrar el tránsito de unos municipios de naturaleza básicamente prestacional a otros donde la política adquiere una nueva centralidad: **de la gerencialización a la politización.**

3. Observar los límites del modelo representativo de democracia local y la aparición de nuevas formas de relación más directa entre gobernantes y gobernados: **de la representación a la participación.**

4. Detectar los límites de una Administración burocratizada y los avances en la modernización de las estructuras y los estilos de actuación: **de la burocracia a la posburocracia.**

Los fenómenos analizados son lo suficientemente complejos como para poder relacionarse con las tres Tesis Interpretativas citadas. De esta complejidad y de las múltiples conexiones que provoca resultarán algunos solapamientos. Aunque éstos son inevitables, intentaremos reducirlos al mínimo para facilitar la lectura del estudio.

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Emergencia de un nuevo localismo

El ámbito local ha sido un ámbito de segundo orden. Ésta es una afirmación que no sólo se justifica en el marco de las especificidades históricas del caso español, sino que es extrapolable al conjunto de los países de nuestro entorno occidental. Lo local nos remite a connotaciones de **subordinación o dependencia**. Esta situación se ha venido manifestando en diferentes niveles: poca relevancia de las elecciones municipales, reproducción de resultados electorales nacionales, concentración en competencias delegadas o márgenes limitados de decisión.

Cuando en este estudio utilizamos el término localismo, lo hacemos precisamente para desmarcarnos de todas estas connotaciones que sitúan lo local en un plano secundario. Creemos que existe una tendencia a **reubicar los Gobiernos locales en una posición de centralidad**. Desde este punto de vista, el *nuevo localismo* debe entenderse como un proceso que recupera la importancia del Gobierno local para comprender lo que sucede en el municipio y para incidir en lo que puede suceder en todo aquello que, desde los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales, afecta a sus ciudadanos.

Esta nueva centralidad de lo local debe entenderse a partir de al menos dos elementos:

— Las demandas sociales y económicas que caracterizan la tan mencionada crisis del Estado de Bienestar pueden encontrar una mejor respuesta en el ámbito municipal.

— La tendencia hacia formas de gobierno más relacionales (las que tienen en cuenta la necesidad de coordinarse con actores diversos de la sociedad civil) que jerárquicas (las que se ejercen de forma monopolista) aumenta el margen de actuación de los Gobiernos locales.

Vamos a referirnos brevemente a cada uno de estos aspectos, que serán abordados con más detalle en la Red de los Fenómenos.

1.1 *La proximidad exige respuestas locales*

Durante la etapa de construcción y consolidación del Estado de Bienestar las ofertas públicas estaban claramente definidas. Por un lado, se trataba de estimular el crecimiento económico a partir de políticas intervencionistas que actuaran sobre sectores estratégicos, que favorecieran la estabilidad

macroeconómica, que pusieran a punto las infraestructuras necesarias o, utilizando una expresión popular, que «recalentaran» la economía nacional. Por otro lado, se trataba de prestar un conjunto de servicios universales y homogéneos destinados a redistribuir la riqueza y a garantizar unos niveles de vida mínimos para toda la población.

En términos generales, las políticas de intervención económica se dejaban en manos de los responsables nacionales, mientras que la actividad prestacional se trasladaba a los Gobiernos locales. Éstos, por lo tanto, se dedicaban a ofrecer aquellos servicios que desde el Gobierno central se consideraba que configuraban los mínimos para toda la población. Además, al tratarse de unos servicios universales y estandarizados, la «lectura» que se pudiera hacer de los mismos en clave local era absolutamente irrelevante. El ayuntamiento, cualquier ayuntamiento, sabía lo que tenía que hacer: lo que «le tocaba» y nada más. Es a partir de la consolidación de este modelo cuando se plantea la tesis de la **nacionalización del ámbito local**.

Las dificultades con que se ha encontrado el Estado de Bienestar se han manifestado de formas muy diferentes, pero ahora nos interesa subrayar una de ellas: las dudas sobre qué se debe ofrecer desde el sector público. La seguridad que apuntábamos anteriormente se ha visto superada por un amplio debate sobre el alcance y la naturaleza de las intervenciones públicas. Ya nadie parece tan convencido de la necesidad de «recalentar» la economía a través de políticas públicas muy intervencionistas, como tampoco –aunque quizá esto se dice con la boca más pequeña– de la oportunidad de continuar con un modelo de servicios públicos homogéneos y universales.

Con relación al primer punto, ya casi nadie parece creer en las políticas económicas de corte keynesiano que han caracterizado al período anterior. Siendo muy esquemático, las políticas keynesianas tenían como objetivo el estímulo de la demanda: incrementar la capacidad de compra de la sociedad o, en términos más conocidos, favorecer la *sociedad de consumo*; las actuales políticas económicas tienden a dirigirse a la oferta: mejorar la **competitividad** de las empresas, esperando que actúen como motores del crecimiento.

El énfasis en las políticas dirigidas a la competitividad parece justificarse por las presiones de la **mundialización de la economía**. Este proceso incrementa la necesidad de mostrarse competitivo y, quizá más importante ahora, de descubrir aquellos factores de competitividad que pueden hacer que cada territorio encuentre su propia vía de crecimiento.

En esta situación, las intervenciones estatales empiezan a mostrar su excesivo alejamiento y su falta de comprensión de la realidad productiva de cada territorio. Las políticas nacionales no tienen suficiente capacidad de incidencia y, en opinión de la mayoría de los analistas, se hace cada vez más necesario diseñar intervenciones económicas desde la proximidad; es decir, desde los Gobiernos locales.

Por otro lado, los efectos de la desindustrialización y de las propias transformaciones en los modelos de producción se han traducido en elevados niveles de paro y dificultades de inserción socio-laboral. Las regiones, las ciudades y los pueblos sufren en sus propias carnes las terribles secuelas de esta situación. La presión a que se ven sometidos les impulsa a involucrarse en las primeras iniciativas de promoción económica. Se trata de crear alternativas productivas y oportunidades de ocupación no sólo para mejorar la situación competitiva del municipio, sino también para paliar los efectos, a menudo dramáticos, que el nuevo modelo económico tiene sobre sus ciudadanos.

La relación entre globalización y localismo es compleja. Para algunos, el proceso de globalización se traduce en una pérdida de autonomía municipal. La hipermovilidad del capital fomenta la competencia entre comunidades y, de este modo, limita su capacidad para desarrollar políticas autónomas. Para otros, en cambio, el nivel local facilita una mejor comprensión de la dimensión económica del proceso de globalización. Lo que se ha llamado su *sensibilidad de escala*.

La sensibilidad de escala destaca que la racionalidad económica del proceso de globalización contribuye a acentuar la dualidad global-local y que, por lo tanto, las variaciones entre entornos productivos municipales son particularmente relevantes. En este sentido, el papel de los Gobiernos locales puede ser crucial. Sus responsables han de promover iniciativas para fomentar el carácter propio del territorio, potenciar sus ventajas comparativas y definir las grandes líneas de un modelo específico de desarrollo.

En el ámbito de las prestaciones, afirmábamos que el Estado de Bienestar parecía destinado a renunciar a su vocación universalizadora y homogeneizadora: servicios iguales para todos. Si esto fuera cierto, el papel de los municipios se vería afectado, pues son éstos los que tradicionalmente se han ocupado de ofrecer este tipo de prestaciones. En otros términos, la contribución de los Gobiernos locales al Estado de Bienestar se ha limitado a la ejecución de servicios universales diseñados a nivel nacional y, por lo tanto, se ha tratado de una contribución donde lo local no es significativo. Lo local responde simplemente a una estrategia de eficiencia operativa.

Vamos a intentar justificar que la situación se ha modificado de tal forma que ahora lo local recupera centralidad y se convierte en una variable imprescindible para el bienestar de los ciudadanos; pero en términos sustantivos, no operativos. Antes, sin embargo, algunas referencias a las causas de la aparente renuncia del Estado de Bienestar a sus servicios universales y homogéneos.

Una primera razón se encuentra en la llamada crisis fiscal del Estado. No es éste un tema en el que ahora podamos profundizar, pero no podemos dejar de mencionar que buena parte de los argumentos utilizados para

recortar algunos servicios de bienestar acaban siempre con la misma idea: «Ya nos gustaría, pero no nos lo podemos permitir».

En segundo lugar, ya en el ámbito social, el Estado de Bienestar generó o, mejor, generalizó una **clase media** educada, saludable, consumista, exigente y –muy importante– descubridora de la posibilidad de articular nuevas demandas al sector público: ecologismo, pacifismo, feminismo, desarrollo comunitario, atención personalizada, etc. Estas nuevas demandas llegan al sector público rompiendo las reglas del universalismo y la homogeneidad, pues son por definición articuladas de forma particular o reivindicadas por grupos específicos de ciudadanos.

Por último, durante los años ochenta se acuñó una nueva expresión –el redescubrimiento de la pobreza– para referirse a un segmento de la población sometido a necesidades extremas y procesos de marginación que el Estado de Bienestar parecía haber superado. Este fenómeno, conocido como **exclusión social**, reclama al Estado actuaciones específicas: no puede ser abordado desde un universalismo despersonalizador, sino desde el conocimiento y el tratamiento particular de cada caso.

¿Cómo afectan estos cambios a los Gobiernos locales? Creemos que de una forma muy directa. En primer lugar, la expresión «No tenemos recursos; qué le vamos a hacer» no sirve para los Gobiernos locales. Su cercanía a los ciudadanos y a sus problemas es tal que complica extremadamente cualquier renuncia o, desde otro ángulo, les obliga a un constante inventar y reinventar respuestas. Los ayuntamientos, por lo tanto, son los primeros en articular alternativas al modelo clásico de bienestar. Su importancia sustantiva es, consecuentemente, cada vez mayor.

Pero, además, en el plano estrictamente social, su cercanía a las demandas particulares de la clase media y su proximidad a las complejas y personales necesidades de la exclusión los transforman en el espacio ideal para dar respuesta a los retos actuales:

— En relación con las demandas exigentes y focalizadas de la clase media, la proximidad es crucial. Sin ella no existe ni el conocimiento ni la flexibilidad necesarias para responder. Se crea en este ámbito lo que se ha llamado el *nuevo universalismo comunitario*: unos servicios destinados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que no responden a una lógica nacional sino local. Una calidad de vida que, por tanto, no se mejora a través de homogeneizar, sino de ofrecer servicios que se adaptan a las peculiaridades de una comunidad o, en términos menos abstractos, de un municipio.

— En el ámbito de la exclusión social, la contribución específica de los Gobiernos locales es, si cabe, más clara. Las personas que sufren la exclusión no tienen medios para expresar sus necesidades, al tiempo que éstas difícilmente pueden encontrar respuestas en unos servicios universales di-

señados para una población *normalizada*. Los Gobiernos locales pueden superar estas dificultades, pues su escala les permite, por un lado, conocer *personalmente* los casos de exclusión y, por otro, ofrecer servicios combinados que se adapten a las exigencias particulares de cada situación. La exclusión sólo puede ser abordada desde una organización abierta (capaz de salir a buscar los problemas) y flexible (capaz de ofrecer respuestas transversales y adaptadas a cada caso). La escala local, debido a su proximidad, es la única que permite esta apertura y esta flexibilidad.

Así pues, los Gobiernos locales pueden ser una pieza clave en el futuro del Estado de Bienestar. Sus políticas contra la exclusión y en favor de un nuevo universalismo comunitario conforman, junto con su mayor sensibilidad económica, un escenario donde la calidad de vida de los ciudadanos depende ya no de lo que hagan sino de lo que decidan los Gobiernos locales. Es ésta una de las justificaciones de lo que hemos llamado el nuevo localismo.

Sin embargo, para que este nuevo localismo se desarrolle no es suficiente argumentar su nacimiento, sino que también hemos de analizar sus posibilidades de crecimiento. Es decir, no nos podemos quedar en expresiones como «Los municipios deberían...», sino que tenemos que trasladarnos a otras como «Los municipios pueden...». Este segundo tipo de expresiones nos obliga a referirnos a la capacidad de gobernar, de tomar decisiones, que queda en manos de los Gobiernos locales.

1.2 Capacidad creciente de gobierno local

El desarrollo económico local, la lucha contra la exclusión y el nuevo universalismo comunitario son objetivos ambiciosos para los Gobiernos locales. Objetivos imposibles de alcanzar si se cuenta únicamente con la fuerza de los ayuntamientos. Las tareas que recuperan la centralidad local pueden ser excesivas para los recursos locales y, de este modo, pueden frustrar cualquier expectativa.

Sin embargo, existe una posibilidad. Los objetivos antes apuntados desbordan los límites institucionales y territoriales del ayuntamiento (no pueden ser abordados en solitario), pero no por ello han de dejar al margen a los responsables municipales. Es decir, el ayuntamiento puede no ser capaz de realizar sus objetivos sin incorporar a actores externos (sociedad civil, sector privado, otras Administraciones), pero puede intentar articularlos de tal forma que los condicione, que influya sobre el resultado final o que, en definitiva, mantenga capacidad de gobierno. Puede intentar, por tanto, **gobernar la red** de actores que facilita la puesta en marcha de las diferentes iniciativas.

Susan Clarke, en su libro *The New Localism*¹, enumera diversas evidencias sobre la transformación y la creciente importancia del ámbito municipal: el incremento de las demandas formuladas por los ciudadanos, el aumento de los sectores de intervención y, sobre todo, la presencia de múltiples actores en el desarrollo de las diferentes tareas de promoción económica y social. Una presencia que, por lo tanto, no se limita a los representantes institucionales, sino que incorpora a otros actores en la actividad de gobernar el municipio.

Si antes nos referíamos a la sensibilidad de escala para explicar la relevancia económica del municipio, ahora podemos utilizar el concepto de *sensibilidad de Estado* para resaltar el potencial de gobierno de los municipios. Se trata de subrayar como la racionalidad política del nuevo localismo no se basa únicamente en valores municipales, sino también en la posibilidad de utilizar el localismo como un instrumento, como una estrategia política destinada a superar la rigidez del Estado nacional.

El Gobierno local, a través de esta sensibilidad de Estado, ostentaría una **posición privilegiada para poder –aunque sea de forma indirecta y oportunista– gobernar**. Sus posibilidades de gobierno se explicarían por su posición de ventaja en la red de actores que han de actuar sobre el territorio. Unas ventajas que se derivan de factores diversos, entre los que destacamos únicamente dos:

— **Conocimiento** de la realidad local y de los recursos, las estrategias y los objetivos de los diversos actores. Este conocimiento puede facilitar sus tareas de mediación y permitirle influir en la dirección de lo que en último término se va a decidir.

— Los Gobiernos locales, además, gracias a su naturaleza electa, están **legitimados** para articular las diferentes contribuciones en un determinado sentido. Son, de hecho, los únicos actores que pueden expresarse como representantes de la colectividad y, por lo tanto, pueden recurrir a esta circunstancia **para reclamar su posición de centralidad**.

La eventual aparición de un Gobierno local oportunista y pragmático implica no únicamente el desbordamiento de los límites territoriales e institucionales, sino también el reto de **incorporar estilos, mecanismos o formas de gobierno menos jerárquicas, menos centralizadas, menos monopolistas, menos representativas y menos burocráticas**. El municipio, por lo tanto, debería aprovechar su potencial político para establecer relaciones con el exterior, para influir sobre los actores que lo rodean, para asimilar las demandas y las expectativas de sus ciudadanos y para aprovechar

¹ Clarke, S., *The New Localism*, Sage, Londres, 1993.

las oportunidades que se le presenten. Todo ello sin el corsé de las formas tradicionales de administrar los asuntos públicos.

Para lograrlo, los ayuntamientos españoles deberían ser capaces de: romper las barreras organizativas y acercarse a las necesidades de sus ciudadanos a través de mecanismos diversos de participación ciudadana –puntos 3 y 4 de la Red de los Fenómenos– y gestionar sus relaciones con el exterior a partir de un profundo conocimiento del potencial económico, asociativo y cultural instalado en su territorio y a través de un claro ejercicio de liderazgo político que permita dirigir todas estas potencialidades en una dirección colectivamente determinada –puntos 1 y 2 de la Red de los Fenómenos–.

En definitiva, el localismo al que nos estamos refiriendo significa que los Gobiernos locales adquieren capacidad de gobernar. Pero significa también que esta capacidad de gobernar se expresará de una forma específica y diferente, además, de las tradicionales aproximaciones jerárquicas asociadas al término.

2. Retornar a la política en el ámbito local

La tesis de la repolitización del ámbito local conecta con el punto anterior y requiere, para ser entendida con propiedad, de algunas clarificaciones conceptuales. Antes de empezar, ya anticipamos que entendemos la política sin las connotaciones negativas que hoy se le atribuyen. Politizar no significa polemizar sin sentido, ni personalismos a ultranza, ni aparatos de partido en busca de sillones donde acomodar a sus leales, ni corrupción y despilfarro; significa orientar las decisiones colectivas en función de unos valores determinados y de una sintonía con los deseos de la población.

Para llegar a esta conclusión y para argumentar su relación con el ámbito local, creemos conveniente dar los siguientes pasos:

— Enlazando con el apartado anterior, consideramos necesario definir el término *gobierno* y demostrar, si es posible, que se trata de una actividad que encuentra expresión en el ámbito municipal.

— La actividad de gobierno se entiende como una actividad *política*, ya que supone la elección entre distintas alternativas de acción con consecuencias para el conjunto de la población.

— La actividad política se fundamenta en *opciones ideológicas*, que, en función de los valores e intereses dominantes, definirán los objetivos y las estrategias de futuro.

2.1 Gobernar es liderar

Gobernar significa conducir los asuntos en una dirección determinada. La actividad de gobierno, por lo tanto, se refiere al ámbito de las opciones, la acción y los resultados. Tradicionalmente, sin embargo, el término *gobierno* se ha identificado con su dimensión estrictamente institucional. La razón de este sesgo es simple: desde una visión moderna, la dimensión institucional del gobierno explica sus componentes de dirección y acción; es decir, el gobierno se define a partir de las referencias a un poder político que se ejerce desde unas instituciones y en el marco de un territorio claramente delimitado.

Consecuentemente, los Gobiernos locales no son más que la institucionalización de un poder político sobre un ámbito territorial específico o, utilizando una formulación alternativa, *el territorio y las instituciones son los elementos definidores de los Gobiernos municipales*.

Actualmente, sin embargo, los elementos territoriales e institucionales parecen insuficientes para entender la actividad de gobierno. Es cada vez más evidente que ya no es la institucionalización territorial la que explica la acción de gobierno, sino que ésta desborda los límites tanto institucionales como territoriales.

Los análisis de los cuatro ámbitos en que se estructura la Red de los Fenómenos, que afectan a la evolución de los Gobiernos locales españoles, nos confirmarán esta nueva situación. Los ayuntamientos estarían experimentando una auténtica transformación tanto en sus pautas de trabajo como en la propia concepción de sus objetivos. Los Gobiernos locales dejarían de estar reclusos en sus instituciones y sus territorios (alejados del exterior gracias a la distancia de la representatividad, la racionalidad de la burocracia, las instrucciones desde la *jerarquía* nacional y la neutralidad gerencial) para abrirse y entremezclarse con un entorno donde el contacto directo, la proximidad, las relaciones y las posiciones políticas locales sustituirían la claridad del orden anterior. Se trata, por lo tanto, de una evolución que sitúa a los Gobiernos locales en una nueva complejidad pero que, al mismo tiempo, les ofrece nuevas posibilidades para hacer efectiva una acción de gobierno autónoma y con capacidad de incidencia sobre la comunidad local.

Los municipios, desde esta perspectiva, podrían utilizar su legitimidad, su proximidad y sus recursos relacionales para ejercer lo que hoy se llama *governance*². Este término se refiere a una forma indirecta –imperfecta, di-

² La traducción más adecuada para el término *governance* es, precisamente, capacidad para gobernar; entendiendo el término gobierno como referido no a una institución sino a una actividad de dirección.

rían algunos— de ejercer la **capacidad de dirigir una red formada por múltiples organizaciones interdependientes**. El papel de las autoridades municipales en esta red se definiría a través de las siguientes características:

— El Gobierno local es un actor especial, ya que, además de poseer recursos más o menos abundantes, dispone de la capacidad para definir estratégicamente los objetivos del territorio.

— El Gobierno local es el actor central, pues se trata del único que —en el ámbito territorial— representa a los ciudadanos, se legitima democráticamente y defiende unos valores definidos colectivamente.

La capacidad local para gobernar es —ha sido— escasa cuando se limita a la utilización institucional de sus propios recursos, pero aumenta notablemente cuando asume la posibilidad de articular, aunque sea indirectamente, la constelación de actores privados, públicos o semipúblicos que intervienen sobre el territorio. La **capacidad local de gobierno**, en definitiva, depende de la capacidad de las autoridades municipales para superar su rol de prestador directo de servicios y asumir el de **director y mediador en una red compleja**.

Actuando como mediador, ejerciendo su influencia e intentando dirigir al resto de los actores, los Gobiernos locales podrán, quizá por primera vez, actuar como gobernantes de sus comunidades. Para ello, sin embargo, es necesario que asuman su papel político.

2.2 Política e ideología

Para poder gobernar es imprescindible que los responsables locales ejerzan su papel político. Si gobernar significa, como apuntábamos antes, conducir los asuntos en una dirección determinada, la tarea de determinar esta dirección es claramente política. Los políticos son los únicos que someten sus visiones de futuro y sus planes para alcanzarlo a un proceso de validación electoral y, por lo tanto, son los únicos legitimados para gobernar los asuntos colectivos.

Sucede, sin embargo, que frecuentemente los políticos no han ejercido su función política, sino que se han limitado a la búsqueda del poder o a la lucha contra sus adversarios. Cuando aquí connotamos positivamente el término repolitización estamos, al mismo tiempo, reclamando un ejercicio concreto de esta función. Un ejercicio que, simplemente desde el sentido común, podemos descomponer en dos elementos básicos: **escuchar a los ciudadanos** y filtrar ideológicamente las relaciones con éstos para diseñar un proyecto a medio o largo plazo, una **apuesta de futuro**.

En el ámbito local el ejercicio de la política ha sido escaso. No sólo por una interpretación sesgada o excesivamente partidista del término, sino

también por el propio rol que los ayuntamientos tenían asignado. Tal como hemos repetido en diversas ocasiones, los Gobiernos locales no necesitan escuchar a sus ciudadanos para decidir qué deben hacer: en primer lugar, porque no deciden y, en segundo lugar, porque sus obligaciones vienen fijadas desde niveles gubernamentales superiores. En esta situación, parece lógico que tampoco se preocupen por diseñar proyectos de futuro, ya que éste no depende de ellos.

Ambas circunstancias explican la despolitización (que no *despartidificación*) de los Gobiernos locales, aunque también pensamos que ambas están siendo superadas por una repolitización del ámbito local. Un proceso que, como explicábamos en la primera Tesis Interpretativa, es el resultado de la nueva centralidad local. Si lo local es relevante, cabe esperar que sus decisiones sean también relevantes para el conjunto de la comunidad.

Veamos cómo se traslada este proceso a aquellos dos elementos que considerábamos básicos para la acción política.

1. Los Gobiernos locales españoles –tal como se detallará en el punto 3 de la Red de los Fenómenos–, iniciaron su andadura democrática sin contar con unas relaciones suficientemente fluidas con sus ciudadanos. La participación ciudadana era una especie de «caja negra», al mismo tiempo deseada y temida por todos. Esta situación, sin embargo, no despertó inquietudes significativas hasta bien entrada la década de los ochenta. La dinámica gerencial y ejecutora de los municipios no echaba en falta la participación de los ciudadanos, mientras que éstos sabían lo que querían (más o menos todo lo que ofrecían los vecinos europeos) y se conformaban con votar a aquellos que, en su opinión, mejor trabajaban para lograrlo. Nada o, mejor, casi nada de proyectos ni de afinidades ideológicas.

Sin embargo, a medida que se lograban unos servicios suficientes tendía a aparecer un interrogante que preocupaba tanto a políticos como a ciudadanos: «Y ahora, ¿qué?». A partir de este momento los políticos recuperan la necesidad de saber qué desean los ciudadanos y, en paralelo, los ciudadanos empiezan a mostrar un mayor interés por expresar sus opiniones.

Se ha empezado a repolitizar el ámbito municipal en la medida en que este interés mutuo de relación ha ido avanzando. Cuando los políticos locales hablan, escuchan y preguntan a los ciudadanos están ejerciendo como tales.

2. Disponer de un proyecto, de una apuesta de futuro, era la segunda pieza imprescindible en la maleta de cualquier político. Otra vez, podemos afirmar que, durante los primeros años de la democracia local española, la claridad sobre lo que debía hacerse convertía en superfluo cualquier proyecto que se desmarcara de las exigencias del día a día. Pero esta situación

se dio por finalizada a finales de la década de los ochenta, momento en que aparece el interrogante ya apuntado: «Y ahora, ¿qué?».

La pérdida de orientación que genera un nuevo escenario de incertidumbre y complejidad reclama, antes que nada, un proceso de repolitización del ámbito local. Se trataría de **recuperar unos objetivos, unas metas que superen las aproximaciones estrictamente incrementales** asociadas a los primeros años de *construcción municipal*. Los instrumentos para articular esta politización son diversos, pero quiséramos destacar uno de ellos: la *centralización estratégica*.

La centralización estratégica es un instrumento político útil para orientarnos en un contexto de cambios e incertidumbres. Sirve para encontrar puntos de referencia que permitan orientar y dirigir las actividades. Estos puntos de referencia son proyectos a medio y largo plazo que se definen políticamente, pero que también han de expresar el compromiso entre los múltiples actores que participan, de una u otra forma, en el Gobierno local. La proliferación de planes estratégicos durante la segunda mitad de los años ochenta no es más que la manifestación de la necesidad de repolitizar los Gobiernos locales.

Un plan estratégico, en último término, no es más que una negociación que, liderada por las autoridades públicas municipales, pretende consensuar los objetivos que han de aglutinar los esfuerzos de los diversos actores. Por definición, estos objetivos desbordan los límites institucionales de los ayuntamientos, pero también los territoriales. Por citar un ejemplo:

«El proceso de planificación estratégica de Barcelona constituye, desde 1988, un buen ejemplo de una determinada manera de entender la relación entre sociedad civil, fuerzas económicas y administración municipal, de la cual el gobierno de la ciudad ha hecho uno de sus ejes de actuación. Al plantearse hacia dónde dirigir el futuro de la ciudad, la tentación más fácil sería diseñar un futuro exclusivamente desde el ayuntamiento y con el único apoyo de un grupo de especialistas. Ésta habría sido la solución 'ilustrada', propia de una administración que se considera superior a los demás actores sociales y económicos. Pero la apuesta de Barcelona ha sido radicalmente contraria, pues se ha pretendido integrar al conjunto de las instituciones más genuinamente representantes de los intereses globales en la definición de un horizonte de futuro hacia el que dirigir los esfuerzos»³.

Gobernar unos municipios desbordados territorial e institucionalmente entraña dificultades, pero también oportunidades que nuestros políticos locales deberían aprovechar. Oportunidades relacionadas con el potencial de actuación de una densa red de actores, con la posibilidad de acercarse a las

³ Ajuntament de Barcelona, *Canviar l'Administració per Transformar la Ciutat*, Barcelona, 1995, p. 66.

demandas y las inquietudes de los ciudadanos y, finalmente, con la capacidad de gobierno y dirección a la que se había renunciado en favor de la racionalidad tecnocrática.

Finalmente, aunque sea de forma muy somera, quisiéramos recordar que la actividad política de gobernar incorpora valores y establece prioridades entre intereses. Esta afirmación suele suscitar fuertes reticencias, sobre todo cuando la trasladamos a unos ayuntamientos que pretenden dedicarse, de forma absolutamente neutral, al servicio de sus ciudadanos. Hoy por hoy, sin embargo, la neutralidad del servicio no existe. Las actividades de gobierno y la importancia de las decisiones que se adoptan en el ámbito local nos obligan a aceptar su dimensión ideológica. Se trata de no ocultar esta situación, porque, de otra forma, se continuará defendiendo valores e intereses; pero, y éste es el peligro de no reconocerlo a tiempo, se hará desde la opacidad.

Los responsables políticos locales deberían explicitar sus modelos económicos y sociales de ciudad, contrastarlos con los deseos de sus ciudadanos, consensuarlos con los actores que pueden contribuir a su consecución y, finalmente, defenderlos desde los valores y los intereses colectivos que determinan su proyecto de futuro. Esto quizá parezca muy extraordinario, pero no es otra cosa que recuperar el ejercicio de la política y, por lo tanto, dar sentido a la expresión gobierno local.

3. Superar la burocracia de los servicios municipales

Vamos a ser breves en la exposición de esta tercera Tesis Interpretativa, pues es objeto de atención detallada en el capítulo IV de este mismo Informe. De todas formas, a pesar del obvio solapamiento, hemos preferido mantener su inclusión en este capítulo para así garantizar la coherencia interna del mismo. Cuando anteriormente nos hemos referido a la tesis del nuevo localismo, identificábamos unas consecuencias que se manifestaban en cambios en la forma de gobernar y de operar de los Gobiernos locales. En el apartado anterior nos hemos ocupado de la primera consecuencia, mientras que ahora analizaremos la segunda.

Tanto la tesis del localismo como la de la repolitización tienen efectos directos sobre las formas de trabajar de las Administraciones municipales:

— El localismo obliga a los ayuntamientos a mejorar su capacidad de adaptación a las peculiaridades de sus municipios; es decir, la *flexibilidad* se convierte en un requisito básico para responder tanto a los retos de la competitividad económica como a la personalización de las nuevas demandas de bienestar.

— La repolitización obliga a los Gobiernos locales a dirigir una compleja red de actores. En el ámbito operativo, los responsables locales deben actuar asumiendo la *pluralidad* y la *fragmentación* de los actores que colaboran en la prestación de los diversos servicios públicos.

Así pues, las tradicionales Administraciones burocráticas deben lidiar con dos exigencias básicas: favorecer la flexibilidad y coordinar el pluralismo. Ambas, sin embargo, son incompatibles con la propia naturaleza burocrática. La burocracia se define, entre otros elementos, por ser el resultado de un proceso de racionalización que «rutiniza» las actuaciones y convierte a los usuarios de sus servicios en números y expedientes. A pesar de las connotaciones del término, no debe valorarse a la ligera la burocracia, pues conserva elementos altamente positivos: la repetición mecánica de los procesos pretende garantizar que siempre se actuará de forma óptima, mientras que la impersonalidad asegura el trato igual y transparente a todos los ciudadanos.

No se trata de que la burocracia sea intrínsecamente deficiente, sino de que no se adapta a las exigencias que el nuevo entorno reclama a las Administraciones Públicas. Esta situación es especialmente crítica en el ámbito local, pues es en éste donde las presiones se expresan con mayor intensidad. La Administración local, por lo tanto, no sólo debe mejorar su funcionamiento, sino transformarlo. Ésta es la idea que quiere expresar el título de esta tercera Tesis Interpretativa.

El término *posburocracia* es complejo y problemático, pero no vamos a entretenernos ahora en discusiones sobre él. Únicamente nos interesa subrayar las grandes líneas que definen el trayecto de la burocracia a la posburocracia y que, además, se manifiestan en las transformaciones operativas que experimentan los Gobiernos locales españoles:

— En primer lugar, las estrategias destinadas a la flexibilización de las estructuras administrativas municipales se concretan en iniciativas cuyo fin es *potenciar la implicación de los empleados* (descentralización, círculos de calidad, equipos de mejora, motivación de los recursos humanos, etc.) y *favorecer las relaciones con los usuarios de los servicios* (mecanismos de comunicación, *marketing* público, atención al usuario, encuestas, sistemas de reclamación, etc.).

— En segundo lugar, la gestión del pluralismo se ejecuta, en un primer momento, a través de la articulación de los instrumentos necesarios para la *externalización de funciones* (contratos, convenios, *partnerships*, etc.) y, en un segundo momento, a través del *ejercicio de influencia sobre la red de actores*.

En el punto 4 de la Red de los Fenómenos abordaremos algunos de estos aspectos y valoraremos su alcance efectivo en el mundo municipal español. Sin intención de repetirnos, sí queremos anticipar que el ámbito local

ha sido un espacio privilegiado para la innovación organizativa y que, en consecuencia, aparecen multitud de experiencias que pueden ser clasificadas como posburocráticas. Por otro lado, las expectativas para el siglo XXI parecen indicar que se trata de un campo en el que continuaremos avanzando.

4. «Pensar localmente, actuar globalmente»

Los Gobiernos locales encaran el siglo XXI con importantes retos y expectativas. Los municipios españoles han superado una primera etapa de «construcción» de sus propias estructuras y de «recuperación» de los principales déficit de prestaciones heredados de etapas anteriores. Las dificultades para completar este ciclo han sido múltiples (financieras, competenciales, culturales, etc.), pero el resultado merece una valoración altamente positiva. Los propios ciudadanos –como se reflejaba en nuestro *Informe España 1996*– reconocen los méritos y los esfuerzos realizados desde el ámbito municipal y puntúan a los Gobiernos locales con elevados niveles de aceptación.

Una vez cubierta una primera etapa, los Gobiernos locales españoles –con las diversidades propias del ámbito municipal– han iniciado un proceso de transformación que, en términos generales, está facilitando su adaptación a los nuevos tiempos. Los políticos de nuestros ayuntamientos están empezando a actuar como tales:

- articulando mecanismos de priorización estratégica y de comunicación con sus ciudadanos;
- utilizando su posición para diseñar políticas destinadas a favorecer determinados modelos económicos y sociales de ciudad;
- modificando y modernizando sus estructuras prestacionales y
- gestionando sus relaciones con el entramado de actores que aparecen en su entorno más inmediato.

También en este proceso de transformación los municipios se están mostrando activos e imaginativos.

Probablemente la proximidad de los Gobiernos locales a las demandas sociales y económicas emergentes explicaría su vanguardismo a la hora de ofrecer respuestas. También es cierto que la rapidez de sus reacciones puede provocar errores y distorsiones. La visión global nos muestra un panorama esperanzador. Sin pretender hacer recomendaciones, quisiéramos sugerir a los responsables municipales que, por un lado, no sean tímidos en sus transformaciones (pues aunque ellos lo sean, los demás no lo serán) y que, por otro, traten de articular un discurso que les permita entender los retos de futuro y estructurar respuestas coherentes. El mayor peligro, en

nuestra opinión, es responder por presión, reactivamente, sin capacidad de reflexión.

Las multinacionales acuñaron una frase que hizo fortuna: «*Pensar globalmente, actuar localmente*». Subrayaba la necesidad de diseñar estrategias coherentes con la mundialización de la economía, sin olvidar que en el momento de la actuación la cercanía a los clientes y la autonomía de los empleados eran elementos cruciales para su éxito. Sin pretender criticar un planteamiento que consideramos básicamente correcto, creemos que desde los municipios se debería proponer un eslogan complementario: «*Pensar localmente, actuar globalmente*». Este planteamiento pretende enfatizar, en primer lugar, que lo local conforma un ámbito coherente en sí mismo y que, por tanto, reclama ser pensado como tal. Lo local no aparece por derivación, sino que debe definirse a través de modelos políticos de ciudad. En segundo lugar, quiere destacar que para actuar sobre este espacio local las fuerzas locales son efectivamente insuficientes y, por tanto, han de articularse instrumentos de cooperación que sumen los recursos y esfuerzos de un conjunto cada vez más amplio de actores, intra y extra-municipales. Avanzar en estas dos direcciones puede ayudar a nuestros responsables locales a mejorar sus posiciones y a enfocar la entrada del nuevo milenio como una oportunidad, como una excelente oportunidad.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Límites en la nacionalización de la política municipal

En esta sección concentraremos el análisis en la tensión entre las variables de ámbito nacional y los factores estrictamente locales, entendiendo que esta tensión representa uno de los ejes que estructuran la evolución política municipal en España desde 1979. Para llevar a cabo este análisis, hemos organizado la exposición en cuatro grandes apartados:

1. En primer lugar, ubicamos la tensión territorial y planteamos las hipótesis de trabajo.
2. Posteriormente, introducimos algunos elementos de contexto y reconstruimos el proceso histórico.
3. En tercer lugar, ahondamos en la esfera de los esquemas institucionales y los partidos políticos como factores de nacionalización.
4. Finalmente, trasladamos la reflexión al plano de las políticas públicas municipales como variable clave de la emergente relocalización de la vida política en España.

1.1 *Tensiones entre ámbitos territoriales*

Los Gobiernos locales se mueven en un mar de tensiones. Como explicaremos con más detalle en la próxima sección, el eje de la actividad de los municipios ha ido pasando de las preocupaciones políticas a las de gestión y viceversa. Observaremos también como la naturaleza política del Gobierno local se ve sometida a la influencia de dos lógicas de difícil articulación, la representativa y la participativa; o como las funciones municipales de prestación se debaten entre los principios burocráticos y las presiones y voluntades de cambio hacia escenarios posburocráticos.

Pues bien, el conjunto de dilemas resultantes de todo ello debe enmarcarse en una suerte de tensión estructural que ha marcado la política municipal en España de manera permanente entre 1979 y 1997: los problemas en torno al peso específico que las variables de política nacional⁴ han tenido en la conformación de sistemas políticos locales.

⁴ A lo largo del texto utilizamos el término *nacional* en un sentido muy amplio, englobando cualquier ámbito o nivel político de escala territorial superior a la local. Así, muchas veces estaremos refiriéndonos al estatal; en otras ocasiones, sin embargo, el ámbito de referencia será el autonómico.

La cuestión territorial en clave local-nacional no tiene en España la dimensión simbólica y de identidad que subyace a las controversias entre el Estado central y las comunidades autónomas. Sin embargo, no por ello deja de ser una cuestión problemática. La tensión entre variables locales y extra-locales se proyecta al menos en cinco esferas:

- en los partidos políticos y en las elecciones municipales,
- en los esquemas institucionales de gobierno local,
- en los sistemas de financiación,
- en la capacidad de los municipios para elaborar políticas públicas, y
- en la capacidad de éstos para innovar de manera autónoma en la esfera de la gestión.

Sobre la base de estos planos de tensión territorial en los que debe enmarcarse cualquier reflexión sobre el Gobierno local en España, planteamos el siguiente juego de hipótesis iniciales:

1. Los actores sociales de base local jugaron un papel muy relevante en la lucha por la democratización municipal en España. Ello explica que, en una fase inicial, la democracia local buscara fórmulas electorales e institucionales propias, sin caer en mimetismos respecto al ámbito nacional. Sin embargo, el modelo de transición en España consolida un escenario donde lo político tiene su anclaje en el nivel estatal-nacional y su vehículo en el sistema de partidos. De ello se deriva que los municipios acaben reproduciendo los esquemas institucionales del Estado y que la «arena electoral» local se vea progresivamente copada por los partidos políticos, en detrimento de otras fórmulas de canalización de intereses locales. Sólo recientemente las variables locales han vuelto a aflorar como factores explicativos de innovación institucional, mientras los partidos siguen operando como principal factor de nacionalización.

2. La democracia local en España transcurre hasta el final de la década de los ochenta sin grandes aportaciones específicas de los municipios en el terreno de las políticas económicas, sociales, territoriales o ambientales. Esto explica las relativamente escasas demandas que se hacían desde el ámbito local en lo relativo a autonomía fiscal, competencias o fórmulas de gestión. En esta segunda esfera, por tanto, el balance también arrojaba un saldo claramente orientado hacia la nacionalización. Sin embargo, todo ello empieza a truncarse de forma relevante desde principios de los noventa: un conjunto de nuevas realidades presionan a los municipios para que éstos se posicionen en clave local ante fenómenos socioeconómicos emergentes. Así pues, el nuevo abanico de políticas públicas municipales opera hoy como principal factor de relocalización de lo político.

Estas dos hipótesis plantean cierta secuencia cronológica, por la que discurre además la tensión territorial en diferentes planos. En los apar-

tados que siguen intentaremos profundizar en todo ello y obtener, de este modo, el máximo grado posible de contrastación de las hipótesis iniciales.

1.2 *Vaivenes históricos entre lo local y lo nacional*

El contexto municipal europeo

Los países europeos occidentales con sistemas democráticos consolidados desde hace más tiempo que el nuestro han afrontado también la cuestión de la inserción de sus respectivos Gobiernos locales en una determinada configuración territorial interna.

1. En el plano de *las instituciones y los partidos*, los niveles de localización son bajos en la práctica totalidad de las democracias occidentales. Es decir, **la reproducción de las fórmulas institucionales nacionales y la implantación de partidos políticos también de ámbito nacional se han ido imponiendo con escasas y no muy relevantes excepciones**. En general, los municipios han reproducido de forma ampliada los rasgos centrales del modelo de relaciones entre Ejecutivo y Parlamento a escala nacional. Así, la lógica presidencialista francesa, por ejemplo, ha tenido su proyección en la relevancia simbólica y ejecutiva del alcalde, mientras que el esquema parlamentario británico se ha traducido en Gobiernos locales de gabinete con alcaldes débiles.

Desde otra perspectiva, el modelo de democracia mayoritaria ha comportado Ejecutivos locales monocolors y con amplios apoyos de partido en los plenos o las asambleas municipales, por ejemplo en las grandes ciudades inglesas o escandinavas. Por su parte, el modelo de democracia consociativa (de amplia base de consenso) también ha tenido su fiel plasmación local en la formación sistemática de Gobiernos municipales apoyados por una coalición sobredimensionada (coalición que supera ampliamente el mínimo necesario para gobernar) en Holanda, Bélgica y, en menor medida, Italia.

Respecto al dominio de los partidos políticos de base nacional, notemos únicamente que se detecta algún resquicio en favor de candidaturas locales en aquellos países con Gobiernos locales enraizados en el principio de competencia general⁵ (España y otros países de nuestro entorno) y con mapas municipales muy fragmentados, como Francia y Alemania. Pero es

⁵ El principio de competencia general otorga a los municipios autonomía para actuar en todos aquellos ámbitos que, sin perjudicar al interés general, se consideren oportunos para el beneficio de la comunidad.

prácticamente inexistente en los países anglosajones y nórdicos, con Gobiernos locales estatutarios⁶ y municipios de mayor tamaño.

2. Esta última reflexión nos introduce en un nuevo plano, el de *las capacidades efectivas de gobierno y gestión*. En el marco del desarrollo del Estado de Bienestar, los Gobiernos locales europeos se polarizan en torno a dos grandes modelos:

— El modelo de Administración municipal de bienestar, propio de los países anglosajones y escandinavos: las instituciones locales despliegan roles operativos (prestación de servicios) de gran magnitud y se convierten en los brazos ejecutores de los servicios públicos universales del Estado de Bienestar.

— El modelo de Gobierno local residual, propio de los grandes Estados continentales, en el cual las instituciones locales diseñan programas de desarrollo comunitario y redes de asistencia social, pero, debido a su escasa capacidad de gestión de recursos, quedan al margen de los grandes servicios del Estado social.

Existen, sin embargo, dos elementos compartidos que nos permiten sostener la idea de un cierto esquema común para la comprensión de los Gobiernos locales en la Europa del bienestar:

— Comparten una agenda (o programa de actuación municipal) poco compleja, centrada en los ámbitos urbanístico y social, sin ninguna aportación significativa en el empleo, la promoción económica o el medio ambiente.

— En ambos modelos los Gobiernos locales adoptan roles meramente operativos, ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores, sin ningún tipo de incursión en roles sustantivos que los impliquen en la toma de decisiones políticas.

A lo largo de los años ochenta y noventa han aparecido algunas líneas de cambio que se proyectan sobre los modelos europeos de Gobierno local:

— El *thatcherismo* llega a tener un impacto demoledor (por neoliberal, pero también por centralista) sobre las capacidades de prestación de servicios de los Gobiernos locales británicos.

— Los Gobiernos locales continentales resultan beneficiados por dinámicas internas de descentralización.

— La Europa del sur irrumpe en el escenario del debate municipal europeo de la mano de las transiciones democráticas.

⁶ Los Gobiernos locales estatutarios se caracterizan por poder intervenir únicamente cuando la autoridad central les encomienda una tarea.

Como resultado de todo ello, una mirada actualizada nos permite afirmar que la tradicional fractura anglo-continental queda hoy desbordada por un nuevo mapa donde aparecen y desaparecen modelos de renovación y cambio. Existen, sin embargo, dos nuevos elementos compartidos que nos permiten sostener de nuevo la idea del mantenimiento de un esquema común de políticas locales en Europa, ahora bajo las condiciones de un Estado de Bienestar remodelado o, utilizando una terminología más precisa, poskeynesiano. Ahora los Gobiernos locales se caracterizan por:

— Disponer de **unas agendas o planes de intervención más complejas**, con presencia notable de nuevas políticas económicas, de empleo y ambientales.

— **Desarrollar roles más estratégicos**, con mayor voluntad de presencia en las decisiones políticas y reclamando una aportación específica de la esfera municipal a la reestructuración de los modelos de bienestar en un contexto globalizado como el actual.

Gobiernos locales y tensión territorial en España

La pregunta clave para la elaboración de este apartado es la siguiente: ¿en qué medida se incorpora el caso español a las tendencias europeas revisadas en los párrafos anteriores? La respuesta se ilustra a partir de una breve reconstrucción histórica, que utilizamos para detectar aspectos relevantes para su posterior análisis. En esta reconstrucción nos hemos centrado en cinco aspectos: las instituciones, los partidos políticos, la fiscalidad y el gasto, las políticas municipales y la gestión.

En el plano institucional, quedó claro desde las primeras elecciones municipales de 1979 que la lógica parlamentaria iba a presidir el diseño municipal: elección por sufragio universal de concejales y elección del alcalde por el pleno, con posibilidad de ejercer la moción de censura.

Entre 1979 y 1983 –y en mucha menor medida entre 1983 y 1987– este esquema se **interpretó localmente en clave de consenso**. La mayoría de las ciudades medianas y grandes tuvieron Ejecutivos locales de coalición y las Comisiones Permanentes, de composición multipartidista, funcionaron, en no pocos casos, como verdaderos equipos de gobierno de naturaleza inclusiva, con presencia de la oposición electoral. Se mostraba, por lo tanto, una apariencia de *localismo institucional*.

Sin embargo, la nueva correlación de fuerzas surgida de las elecciones generales de 1982 y el nuevo marco normativo que supone la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, reorientan las instituciones de gobierno local hacia un **esquema parlamentario en clave mayoritaria, con elementos presidenciales, todo muy en línea con el nuevo estilo de la política estatal**. Por una parte, disminuye drásticamente el porcentaje de Gobiernos locales de coalición y las Comisiones Permanentes son sustituidas por las

nuevas Comisiones de Gobierno, con presencia exclusiva del partido que sostiene al alcalde. Por la otra, se refuerza el papel institucional (simbólico y ejecutivo) de la alcaldía, por lo que empiezan a fraguarse estrategias de liderazgo local fuertes. Todo ello reproduce la configuración nítidamente mayoritaria de los Gobiernos centrales y autonómicos, así como el estilo de liderazgo personalizado que se impone en España durante los años ochenta.

En el plano de los partidos, también las elecciones municipales de 1979 dejan claro que la conformación de la política local se hará en España en clave partidista. Sin embargo, su aún débil implantación territorial hace que se articulen con el impulso que todavía genera la acción colectiva vecinal de etapas predemocráticas. Llegan a los ayuntamientos, en consecuencia, un buen número de agrupaciones de electores y de concejales elegidos en candidaturas independientes, es decir, de base no partidista. Sin embargo, la expansión de los partidos en la «arena electoral» municipal se muestra imparable desde 1983.

En el próximo apartado destacaremos que dicho proceso no ha supuesto, por lo menos hasta hace poco, una verdadera politización local: los partidos han sido paradójicamente vehículos de gerencialización. ¿En qué otra dimensión ha sido relevante ese proceso? Sin duda, en el eje territorial. La reproducción de sistemas locales de partidos según el formato central no ha politizado la esfera local, pero sí ha operado como factor de subordinación de ésta a la nacional.

En el ámbito de la fiscalidad y el gasto las dinámicas en el eje territorial presentan complejidades relevantes. Las variables de autonomía fiscal y de participación de la esfera local en el gasto total de las Administraciones Públicas en España presentan un comportamiento de signo contrario al de las comunidades autónomas. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 1988 sitúa la autonomía financiera de los municipios claramente por encima de las comunidades autónomas de régimen común. En 1988, los ingresos propios de los municipios españoles representaban el 63% de sus ingresos no financieros; en el nivel autonómico, el mismo indicador se situaba en el 17,42% en 1990. Por el contrario, la estructura del gasto reflejaba en 1979 una distribución aproximada de 90-10 entre los niveles central y local; actualmente la participación local se sitúa por debajo del 15%, pero la autonómica se ha disparado hasta más allá del 25%, y con tendencia a incrementarse a corto plazo.

Así pues, la amplia capacidad de gestión autonómica opera en un marco de centralización fiscal, mientras que la relevante autonomía financiera de los municipios opera en un marco de incremento del gasto autonómico que deja a los Gobiernos locales en una posición de debilidad en la gestión de recursos.

El terreno de las políticas locales se enmarca en un contexto contradictorio. Por un lado, viene constreñido por un marco financiero restrictivo y por un sistema legal de atribuciones competenciales que, más allá del núcleo de poderes reconocido por la Ley de Bases de Régimen Local, deja a los municipios a merced de normas sectoriales, estatales o autonómicas, que han tendido a socavar cualquier expectativa localista. Por otro lado, en cambio, los Gobiernos locales, en virtud de su potencial de acción pública en beneficio de la comunidad, han ido construyendo una agenda de políticas y unos catálogos de servicios que desbordan claramente cualquier previsión competencial.

Durante los años ochenta los factores de restricción pesaron mucho: el marco legal y financiero operó como variable independiente. Durante los años noventa, la balanza se desplaza hacia el otro polo: las voluntades políticas comienzan a operar como verdaderas variables independientes y los Gobiernos de las ciudades ponen en marcha políticas y estructuras organizativas en los ámbitos de la promoción económica, los servicios personales, el territorio y el medio ambiente por medio de las cuales **empiezan a diseñar modelos estratégicos de ciudad**.

En la gestión es quizás donde la transición desde la nacionalización hacia la localización se produce con más nitidez. La reproducción de esquemas de corte burocrático en la esfera local, a imagen de la Administración central, tiene sus máximos exponentes durante los años ochenta en:

— El dibujo de organigramas locales muy densos, muy verticales y con un alto componente de sectorización según líneas profesionales y corporativas.

— La conformación de monopolios prestacionales público-municipales con escasa participación de la sociedad civil local en la generación de bienestar colectivo.

Ambos rasgos siguen caracterizando hoy a buena parte de unas Administraciones centrales y autonómicas con fuertes resistencias al cambio. Por el contrario, la innovación operativa municipal es notable y sitúa la gestión municipal en la vanguardia del cambio posburocrático, lo que en el eje territorial implica **un reforzamiento nítido de los valores y las lógicas localistas**. Volveremos sobre este tema en la última sección de este capítulo.

En síntesis, podemos afirmar que los Gobiernos locales, en el umbral de sus 20 años de existencia democrática, se insertan **en un modelo de nacionalización todavía fuerte en el plano institucional y partidista**, aunque con tendencia a la estabilización o incluso a la reemergencia de ciertos rasgos de localismo institucional. Por otra parte, en el ámbito de los recursos, las políticas y la gestión, los Gobiernos locales se encuentran en pleno **proceso de reconfiguración hacia un escenario más localista**, con una pre-

sencia municipal mayor, más estratégica y más innovadora, sin haber superado aún las restricciones estructurales que imponen los marcos fiscal y normativo del Estado de las autonomías.

Veamos en los apartados siguientes, con más detalle, la inserción escasamente localista de la esfera municipal en el plano del sistema de partidos y la inserción progresivamente más localista de esta misma esfera en el plano de las políticas públicas.

1.3 Protagonismo de los partidos políticos en la vida local

La reflexión sobre la tensión central-local en España en el plano de los partidos políticos debe construirse intentando dar respuesta a dos preguntas clave: ¿en qué medida puede hablarse de *partidificación*⁷ real de la vida política local española? y ¿hasta qué punto esta partidificación ha operado como mecanismo efectivo de nacionalización de la esfera local?

Una partidificación real pero limitada

El carácter protagonista de los partidos en la esfera local de la España democrática presenta dos aspectos cada vez más relevantes y un tercero de persistente y gran debilidad:

— Las candidaturas independientes han ido desapareciendo o siendo absorbidas bajo las siglas de algún partido. Paralelamente, la presencia de listas partidistas no ha dejado de crecer y, aún más relevante, un número cada vez mayor de concejales son elegidos bajo alineamientos partidistas, lo que supone que, dado el caso, acceden a responsabilidades de gobierno local encuadrados bajo unas siglas y un programa de partido.

— Son los partidos los que diseñan las estrategias electorales y redactan los documentos de carácter programático. Es perceptible una concentración en los partidos de la capacidad de elaborar procesos comunicativos y contenidos políticos locales.

— La presencia de los partidos en la esfera local es, sin embargo, muy débil como instrumentos de articulación de intereses y relativamente débil como mecanismos de seguimiento y control de la actividad institucional de los concejales electos bajo sus propias siglas.

⁷ Utilizamos este neologismo para destacar que no debe confundirse la política y los partidos. Referirse a la *partidificación* significa que los partidos –así como sus lógicas de funcionamiento– se convierten en los elementos centrales del ámbito municipal, mientras que la politización se refiere al debate en torno a proyectos alternativos de futuro comunitario.

Tabla 1 – Evolución de las candidaturas de los partidos e independientes. 1979-1991

	Elecciones municipales				Variación 1979-1991	% de variación 79/91
	1979	1983	1987	1991		
PSOE	3.368	5.588	5.969	6.522	3.154	93,6
PP	991	5.618	5.200	6.343	5.352	540,1
IU/IC	1.525	1.666	1.466	1.561	36	2,3
CiU	385	683	841	863	478	124,1
PNV	186	229	209	217	31	16,6
BNG	–	99	115	162	162	61,6
PSA/PA	87	90	136	281	194	222,9
Independientes	3.117	2.332	1.563	1.892	–1.225	–60,7

Fuente: Datos del Ministerio de Justicia e Interior, Dirección General de Procesos Electorales.

Como resultado de todo ello, podemos afirmar que el protagonismo partidista es un hecho consolidado en la «arena electoral», pero enormemente diluido tanto en el ámbito social como en las capacidades de los aparatos locales para generar orientaciones y directrices para la acción. De aquí el carácter real, pero limitado, del fenómeno de la partidificación.

Como indicador del creciente protagonismo electoral puede observarse en la tabla 1 la evolución del número de candidaturas presentadas por los distintos partidos. Observamos que todos los grandes partidos, sin excepción, incrementan su presencia, con porcentajes que casi llegan o superan ampliamente el 100%. Por el contrario, el número de candidaturas independientes se reduce en un 60,7% en el período 1979-1991.

Como indicador de la escasa presencia social de los partidos en el ámbito local cabe destacar una sola cifra: la relación media en los principales partidos políticos entre afiliación en las agrupaciones locales y voto en las elecciones municipales se sitúa en una proporción cercana a 1/100 en las ciudades de más de 100.000 habitantes. Como referencia comparada, valga señalar que la media de la Unión Europea se sitúa en 1/35.

Potencial y límites del protagonismo de los partidos como factor de nacionalización de la política local

La penetración de los partidos en la esfera local, aún focalizada en los períodos electorales, ha operado como condición necesaria de nacionalización de la política municipal en la España democrática. Sin embargo, el protagonismo de los partidos dista de ser condición suficiente para que se dé dicha nacionalización. La partidificación limitada que hemos observado sólo verificará su potencial de nacionalización si se cumplen como mínimo dos condiciones añadidas:

— Que los partidos, por medio de unas estructuras organizativas centralizadas y jerárquicas, sean capaces de subordinar de manera sistemática la esfera local a sus intereses y estrategias, convirtiendo así el ámbito municipal en un escenario más donde trasladar el debate político nacional.

— Que dicha centralización del debate político tenga una nítida expresión en el comportamiento electoral municipal, el cual acabe convirtiéndose en simple predictor o barómetro de los comportamientos electorales generales.

¿En qué medida se cumplen en España estas dos condiciones? La vertebración territorial de los partidos presenta límites muy claros. Sus bases locales no operan como simples cadenas de transmisión de estrategias diseñadas desde un centro de decisión único. Los partidos son organizaciones heterogéneas, donde las relaciones centro-periferia se ven sometidas a lógicas de dominación vertical, pero también a lógicas de conflicto y negociación. En definitiva, las direcciones nacionales de los partidos pueden movilizar importantes recursos de poder, pero en ningún caso pueden convertirlos en actores unitarios y uniformes. Podemos concretar esta situación ambivalente.

El predominio central se ha proyectado sobre:

- la elaboración de programas-marco, que en muchas ocasiones han sido localmente adoptados sin revisiones ni puntualizaciones críticas,
- la conformación temática básica de las campañas electorales.

El predominio local se ha plasmado en:

- el reclutamiento y elección de candidatos a alcaldes y concejales,
- la introducción de un segundo nivel de debate político en clave estrictamente local, orientado a captar apoyos electorales en función de la obra de gobierno realizada o de un determinado proyecto de ciudad.

En relación con el comportamiento electoral municipal en España entre 1979 y 1995, la tesis de la nacionalización encuentra fuertes apoyos empíricos. La tabla 2 muestra que el nivel de transferencia y captación de votos entre partidos en las elecciones municipales respecto del comportamiento en las generales es bajo: **predomina la identidad de voto nacional-local, hecho que, en un marco de centralización mediática y temática, puede interpretarse como un fenómeno de arrastre del voto municipal por el estatal.** Como media del período 1983-1995, el PSOE y el PNV muestran lealtades en torno al 90%, el PP y CiU se sitúan cerca del 80% y solamente IU-IC presenta una combinación de volatilidad (58,7% de lealtad) y captación de voto (33,8% provenientes del PSOE en las generales) que abre la puerta a pensar en factores estrictamente locales.

Como indicador de nacionalización, el voto local debe matizarse, sin embargo, desde otra perspectiva: la que relaciona cada elección local con

Tabla 2 – Transferencia de votos de las elecciones generales a las locales. En porcentaje. Media 1983-1995

	% de votos recibidos en las elecciones municipales según el partido votado en las generales					
	PP	PSOE	IU-IC	CiU	PNV	Independientes
Partido votado en las elecciones generales						
PP	81,4	1,7	1,7	5,6	1,1	25,1
IU-IC	0,5	2,1	58,7	–	–	6,3
PSOE	12,9	93,6	33,8	10,7	6,4	49,6
PNV	–	–	–	–	89,8	2,0
CiU	0,3	0,3	0,3	80,6	–	3,4
Otros	2,8	1,3	4,3	3,0	0,6	7,6
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Delgado Sotillos, I., *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, CIS, Madrid, 1997.

su respectivo precedente nacional y cruza los datos por partido político. Esta perspectiva nos permite percibir, por ejemplo, la importancia del voto municipal que se utiliza para castigar al partido gobernante en el Estado. Esta situación erosiona el factor arrastre pero refuerza la tesis de la nacionalización, pues la dualidad de voto se explica a partir de la situación política global y no a partir de la introducción de valoraciones específicamente locales.

De este modo, tal como se observa en la tabla 3, el PSOE presenta caídas fuertes en las municipales de 1987 y 1995 respecto a las generales de 1986 y de 1993, respectivamente. Concretamente, las elecciones municipales de 1995 preludian la derrota de 1996 a manos del PP, que consigue en las municipales de 1995 romper el techo electoral de las generales de 1993. El mayor desencaje entre resultados electorales nacionales y locales del PP se da en 1987, como consecuencia del trasvase de voto local hacia fuerzas

Tabla 3 – Elecciones municipales como barómetro de las generales. En porcentaje. 1979-1995

	Diferencia del % de voto entre las elecciones municipales y las generales				
	M79-G79	M83-G82	M87-G86	M91-G89	M95-G93
PSOE	-2,6	-5,6	-7,9	-1,6	-7,9
PP	-3,1	-0,6	-5,4	-0,7	0,5
IU-IC	1,9	4,1	1,7	-0,7	2,1
CiU	0,3	0,4	0,1	-0,2	-0,5
PNV	0,5	0,3	-0,4	0,4	0,2
HB	-2,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
ERC	-0,1	-0,2	0,4	0,5	0,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Delgado Sotillos, I., *op. cit.*

Tabla 4 – Distribución del voto por áreas ideológicas en las elecciones municipales. En porcentaje. 1979-1995

	1979	1983	1987	1991	1995
Izquierda	40,68	50,70	43,78	46,35	42,49
Derecha	34,30	28,50	32,09	28,99	35,55
Nacionalistas	8,94	10,09	15,48	12,97	18,16
Independientes	15,30	10,00	4,90	7,60	3,80

Fuente: Delgado Sotillos, I., *op. cit.*

nacionalistas y regionalistas. También destaca la diferencia de resultados obtenida por IU-IC (entonces PCE-PSUC) en 1983, cuando consiguen remontar la fuerte erosión electoral de 1982 a manos del PSOE. Ambos hechos abren posibles fisuras en la tesis de la nacionalización.

Finalmente, en la tabla 4 apreciamos como la distribución del voto municipal por áreas ideológicas presenta también una dinámica evolutiva fuertemente conectada con variables nacionales: el auge de la izquierda en 1983 como consecuencia del giro electoral general de 1982, la clara recuperación de la derecha en 1995, y los saltos adelante de las fuerzas nacionalistas en 1987 y 1995 en paralelo a su incremento de representación política general.

1.4 Vuelta a las agendas locales

La década de los años ochenta supuso para los Gobiernos locales españoles una primera etapa en la construcción de su agenda o programa de actuación en el campo de las políticas públicas. La expansión de funciones públicas de bienestar a escala estatal y autonómica, el desarrollo de un marco legal garante de la autonomía local y el imperativo democrático de dar respuesta a necesidades y demandas básicas de la población no atendidas por los ayuntamientos franquistas fueron las principales coordenadas que enmarcaron e impulsaron la conformación de un ámbito local de intervención pública. Las agendas locales, hasta finales de los años ochenta, respondieron con bastante exactitud al modelo de municipio de bienestar de baja intensidad propio de los países del sur de Europa.

Más allá de los servicios básicos asignados a los municipios (redes de abastecimiento, seguridad, ordenación viaria, limpieza, recogida de residuos, etc.), la intervención pública local se estructuró sobre dos ámbitos:

— *Ámbito urbanístico*, en su doble vertiente de macro-regulación de usos del suelo por medio del planeamiento y de micro-intervención subsecuente de déficit acumulados de equipamiento urbano.

— *Ámbito social*, también con una doble dimensión interna: la provisión de servicios culturales, deportivos y de ocio, y la puesta en marcha de una red de servicios sociales de atención primaria, básicamente asistenciales.

De forma paralela, se estaban desencadenando procesos económicos, socio-culturales y territoriales que iban a provocar fuertes impactos sobre la oferta de políticas públicas locales durante la década de los noventa. En concreto, observamos que las agendas o programas de actuación locales se amplían, los Gobiernos locales adquieren una relevancia insospechada en la regulación de conflictos sociales emergentes y los municipios, en un entorno cada vez más complejo y globalizado, encuentran vías para intentar mejorar su posición estratégica.

En definitiva, los Gobiernos locales españoles van superando rápidamente el modelo de bajo perfil que los caracterizaba y van situándose en condiciones de realizar una aportación estratégica a la redefinición tanto del Estado de Bienestar como de las formas de practicar la acción de gobierno y liderazgo público sobre la sociedad. Todo ello nos sitúa en un **nuevo escenario de localismo reforzado** que contrasta con la todavía persistente nacionalización partidista y electoral. Para estructurar el análisis sobre el nuevo localismo de las políticas públicas, proponemos abordar dos asuntos:

- La relación entre las transformaciones que afectan al ámbito local y la modificación de sus agendas de actuación.
- El contenido que se apunta en las políticas públicas locales de los años noventa y que, probablemente, se consolidará en el siglo XXI.

Dimensiones del cambio e impactos sobre las agendas locales

Vamos a analizar a continuación las transformaciones que operan sobre los ámbitos económico, social y urbanístico, así como los efectos que se trasladan a la agenda local de intervención.

La dimensión económico-laboral. La proyección de la crisis económica sobre el territorio provoca efectos casi devastadores en las áreas urbanas y metropolitanas españolas de industrialización desarrollista. En el centro de dichos efectos, la escasez y precariedad del empleo constituye, para muchos grupos de población, el eje articulador de una nueva realidad vivencial. Más allá, nadie parece saber cómo van a reactivarse las ya agotadas bases de crecimiento, pues las respuestas políticas a la crisis diseñadas desde el ámbito estatal presentan límites muy claros.

De este modo, la crisis industrial y ocupacional impregna el día a día de las comunidades y se convierte en el factor clave para la irrupción de las políticas económicas en las agendas públicas locales. Si hasta entonces la esfera económica quedaba excluida de los programas municipales de ac-

tuación, a partir de ese momento los municipios se ven impulsados a intentar diseñar respuestas imaginativas al problema del paro y, más tarde, a elaborar estrategias de desarrollo local que ofrezcan nuevos horizontes de promoción y desarrollo comunitario.

La dimensión socio-cultural. En este ámbito cabe destacar dos fenómenos con impacto directo sobre la aportación específica de los Gobiernos locales a la generación de bienestar:

— Como resultado de la aparición de nuevas rupturas sociales, se observa un proceso de fragmentación. La desigualdad social adopta un carácter complejo y aparecen necesidades de nuevo cuño en los parados de larga duración, las familias monoparentales, la drogadicción o la marginación.

— La cultura política del bienestar adquiere una nueva dimensión. El bienestar ya no es sólo una reivindicación global destinada a ser atendida desde ámbitos lejanos (el Estado), sino también un elenco de inquietudes conectadas con la vida cotidiana. Deja de ser únicamente una demanda de protección social para ser también el resultado de armar un conjunto de relaciones sociales cohesionadoras en el ámbito local.

¿Cómo se trasladan ambos procesos de cambio a la agenda de actuación de los Gobiernos locales españoles? En este caso no estamos ante la irrupción de un nuevo sector de política pública, sino ante la transformación del tipo de oferta que hacen los municipios en términos de bienestar social. Por una parte, la creciente exclusión social demanda políticas más centradas en mecanismos de acción positiva; por otra, las estrategias de identidad y cohesión social dan un impulso decisivo a las políticas culturales de dinamización comunitaria.

La dimensión urbanística. El modelo urbanístico desarrollista se caracterizaba por propiciar dinámicas urbanas de expansión demográfica y espacial que generaron las primeras coronas metropolitanas de las grandes ciudades. Complementariamente, se producía una desvalorización del parque inmobiliario y se generaban procesos de degradación en los centros históricos. Este modelo entra en crisis en paralelo al proceso de desindustrialización y, a finales de los años ochenta, los intentos por superar esta situación suponen la puesta en marcha de complejos procesos de redefinición del territorio. En concreto, las nuevas ciudades posindustriales presentan un conjunto de nuevas características:

— Se genera una estructura difusa donde aparecen múltiples centros. Éstos son el resultado de las nuevas posibilidades de descentralizar actividades productivas, de consumo o de ocio. Parece difuminarse la antigua jerarquía territorial, donde todo lo importante estaba en el centro de la gran ciudad. En la diseminación de actividades se producen nuevas líneas de desigualdad, se configuran territorios especializados en producción tecnoló-

gica, en viviendas de calidad o en la oferta de grandes espacios comerciales.

— Se desdibujan los propios contornos territoriales de las ciudades. Éstas ya no se ven limitadas ni por las murallas medievales ni por las modernas demarcaciones municipales, sino que dependen de la intensidad de las relaciones que establezcan con un entorno que no entiende de fronteras administrativas. Vivimos en un lugar y comemos en otro; trabajamos en un municipio, compramos en el de al lado y nos divertimos en el de más allá: la ciudad ya no existe como algo fijo, sino que varía –late, dicen los expertos– en función de estos constantes flujos y movimientos.

Así pues, los programas locales de intervención sobre el territorio se ven sometidos a un conjunto de nuevas presiones. Se producen dinámicas de extensión y de incremento de la complejidad dentro del bloque de políticas urbanísticas. Dichas dinámicas se concretan en nuevas políticas cuyos objetivos son dotar de eficiencia al sistema urbano, diseñar esquemas de expansión urbana sostenibles y equitativos y plantear la regeneración de los degradados tejidos urbanos.

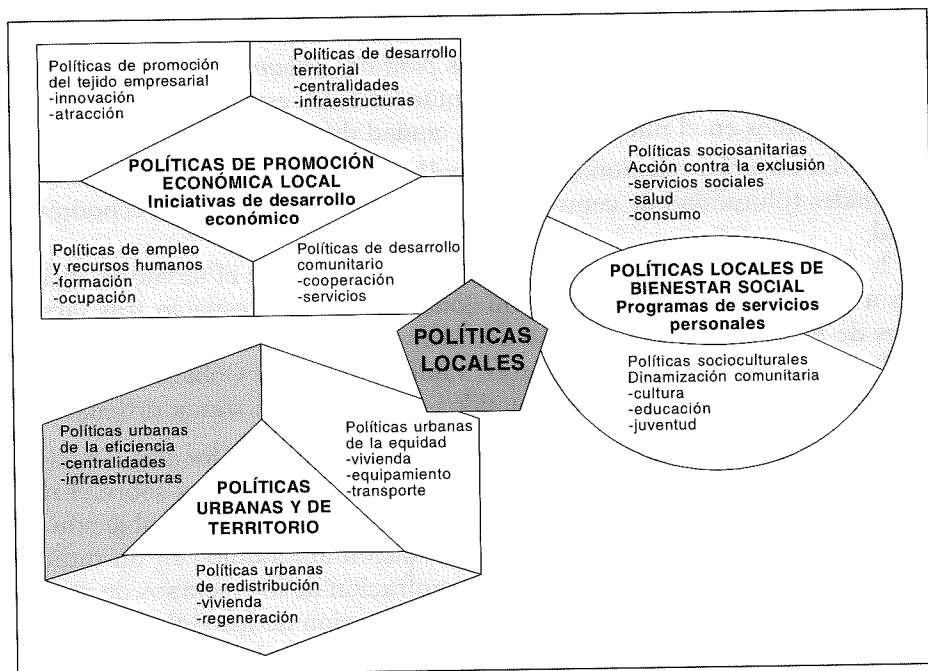
Tendencias de futuro

La suma de las transformaciones apuntadas en el apartado anterior recrea las condiciones para una aportación mucho más significativa de los municipios en el terreno de las políticas públicas. En concreto, la transición hacia un modelo económico que valora más el territorio, hacia unas estructuras sociales más fragmentadas y hacia un sistema urbano menos centralizado, canaliza la aparición de novedosas características. Las hemos intentado resumir en tres epígrafes que –como se verá– son coherentes con los planteamientos adelantados en las Tesis Interpretativas.

Hacia una oferta compleja de políticas locales. La oferta de políticas públicas de los nuevos Gobiernos locales adquiere una naturaleza mucho más compleja. Por una parte, se extiende hacia sectores tradicionalmente al margen de la actividad local; como, por ejemplo, la promoción económica, el empleo, el medio ambiente o las telecomunicaciones. Por otra parte, se profundiza en el nivel de intervención sobre sectores ya consolidados: nuevas políticas de servicios personales y de regeneración urbana (cuadro 1).

Hacia roles más sustantivos y estratégicos. La complejidad de los programas de actuación local podría quedarse sólo en eso si no estuviera acompañada de una transformación en la propia naturaleza de los roles desempeñados por los Gobiernos locales. Si así fuera, el cambio sería limitado. Sin embargo, observamos que a la ampliación y modificación de la oferta de políticas se añade un proceso que afecta también a la forma de entender qué es y qué debe hacer un ayuntamiento. Concretando, a las tra-

Cuadro 1 – Estructura-tipo de la oferta de políticas locales



dicionales actuaciones municipales (de naturaleza meramente operativa y ejecutora) se suman otras de horizonte estratégico. De este modo, los Gobiernos locales empiezan a definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades sobre la base de alternativas de fondo apoyadas en valores políticos diversos.

¿Cómo se concreta dicho horizonte estratégico en actuaciones tangibles? Apuntemos algunos ejemplos:

— En el ámbito de la *promoción económica*, las llamadas iniciativas de desarrollo económico local implican el diseño de un modelo de crecimiento con fuertes componentes endógenos (buscar en la propia realidad local las claves de un nuevo desarrollo) y liderado por los Gobiernos locales. Éstos adquieren funciones de primer rango, puesto que pueden impulsar mejor que ningún otro actor público o privado los elementos de valorización territorial, comunitaria y humana, fundamentales para garantizar el futuro de unas economías locales sujetas a las dinámicas de la competencia global.

— En el campo del *bienestar*, el mantenimiento de los niveles de integración y cohesión social requiere sumar a las políticas de servicios universales otras nuevas de servicios personales y comunitarios. Nadie mejor que los Gobiernos locales para diseñar dichas políticas desde la proximi-

dad. Se abre, de este modo, la posibilidad de definir localmente modelos sociales de ciudad de claro alcance estratégico.

— Finalmente, en el ámbito de las *políticas urbanas* pueden aducirse como mínimo tres razones para cimentar los roles estratégicos de los Gobiernos locales en el nuevo modelo de ciudad difusa:

1. La estrecha relación entre las políticas urbanas de difusión de centralidades (pluralidad de centros) y las iniciativas de desarrollo económico local.

2. La posibilidad de impulsar intervenciones sobre el territorio dirigidas a recuperar la complejidad funcional y social del espacio tras largos años de zonificación (calificación de uso) y segregación.

3. La posibilidad de restablecer, también desde el Gobierno local, un programa de actuación sobre los tejidos edificados y la trama urbana.

Hacia un estilo de diseño relacional de las políticas locales. Una lectura estricta del punto anterior podría despertar serias dudas sobre el realismo de nuestro razonamiento. Cabe una potente e inmediata objeción: la dificultad de concretar programas de actuación autónomos en un mundo que tiende a la globalización y a la concentración de los recursos de poder. En efecto, no se trata de pasar de la subordinación de los Gobiernos locales a la centralidad política de los mismos; se mantendría, aunque invertida, la lógica de las relaciones jerárquicas. Lo que pretendemos destacar es que el Gobierno local puede realizar aportaciones estratégicas al desarrollo y al bienestar de sus ciudades desde un **estilo relacional** de gobierno. Este nuevo estilo –como ya se anticipaba en las Tesis Interpretativas –implica gobernar a través de redes de actores interdependientes y no de jerarquías legalmente establecidas.

2. De la política a la gerencia y de la gerencia a la política

En este apartado pretendemos justificar, aunque sea parcialmente, la segunda de las Tesis Interpretativas. Según ésta, los municipios han experimentado una curiosa evolución, que se concreta en dos etapas:

— La primera arranca con el tránsito hacia su democratización y se caracteriza por ir dejando de lado su dimensión política frente a una creciente orientación prestacional y gerencial. Esta etapa cristaliza en los años ochenta con unos Gobiernos locales que, desde nuestra óptica, se ven dominados por cuestiones administrativas.

— La segunda se inicia a finales de los ochenta y presenta unas características opuestas a las del período anterior: los municipios experimentan un proceso de recuperación de su dimensión política, dando por finalizada

la tarea de construcción administrativa que los había ocupado durante los años anteriores.

Evidentemente, intentar la constatación empírica de esta tesis es extremadamente difícil. No se trata de una dificultad asociada a la propia complejidad de los conceptos que se manejan, sino a los datos disponibles para justificar su evolución. Estos datos no aparecen sistematizados en ningún estudio; son –cuando existen– tan diversos como la propia realidad municipal y, finalmente, no han sido nunca objeto de una aproximación dinámica como la que aquí planteamos.

Ante esta situación, hemos optado por presentar nuestro análisis a partir del poco material disponible, aun a sabiendas de que corremos ciertos riesgos. Se trata de una opción que se justifica tanto por la vocación de presentar un trabajo que sea útil para debatir el futuro de los Gobiernos locales en España como por lo poco estimulante de una alternativa quizás más segura, pero que limitaba nuestro análisis casi hasta la irrelevancia.

A partir de esta opción hemos intentado contrastar la tesis partiendo de una reconstrucción histórica que la justifique (apartado 2.1) y de dos indicadores que pueden apoyar nuestras afirmaciones: el papel de los electos locales (apartado 2.2) y las estructuras orgánicas para la prestación de los servicios municipales (apartado 2.3).

*2.1 Reconstrucción histórica del proceso*⁸

La transición a la democracia se vivió con gran intensidad desde los Gobiernos locales. Los últimos años de la dictadura habían debilitado su capacidad de control y en los municipios florecían movimientos asociativos bajo el denominador común de la oposición al régimen. Se trataba, por tanto, de movimientos altamente politizados y con voluntad de plantear alternativas genéricas que facilitaran el acceso a la democracia. Este aparente *fervor político* caracterizó el período de la transición. Durante estos años, además, el movimiento asociativo actuó como una especie de gobierno provisional, sustituyendo a unos gobernantes locales desprestigiados e incapaces de actuar.

Sin embargo, esta vitalidad política se vio superada en la etapa que se inicia tras las primeras elecciones democráticas. Los líderes de los movimientos asociativos entran a formar parte de los equipos de gobierno y se produce una situación que, en palabras de algunos de los protagonistas del momento, se define como la combinación de dos elementos: «infantilismo

⁸ Para este apartado seguimos de cerca el trabajo de Brugué, Q. y Vallès, J. M., «Los sistemas de representación y gobierno», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997.

asociativo» y «soberbia institucional». El primero se refiere al déficit de liderazgo que sufren unas asociaciones que han cedido sus cabezas visibles al juego institucional de la democracia municipal. Estas asociaciones, descabezadas y cada vez más dependientes de sus relaciones con los poderes públicos, pierden capacidad de reivindicación y de intermediación. El segundo elemento pretende caracterizar una situación en la que los nuevos políticos locales, imbuidos de su estrenada legitimidad democrática y atareados en las múltiples responsabilidades de sus flamantes cargos, no disponen ni del tiempo ni de la voluntad suficiente para articular un modelo participativo de democracia local. Con la pérdida de este modelo y la progresiva intensificación del trabajo en los despachos, se inicia la despolitización y la gerencialización de los Gobiernos locales.

El rasgo más visible de este proceso es, paradójicamente, la implantación creciente de los partidos políticos en el ámbito municipal. Los partidos –como vimos en la sección anterior– se convierten en los actores centrales de la democracia local y prácticamente nadie pone en duda que la democratización municipal nos ha traído lo que, utilizando ese término un tanto extraño que aclaramos más arriba, se conoce como el proceso de partidificación de la vida política local.

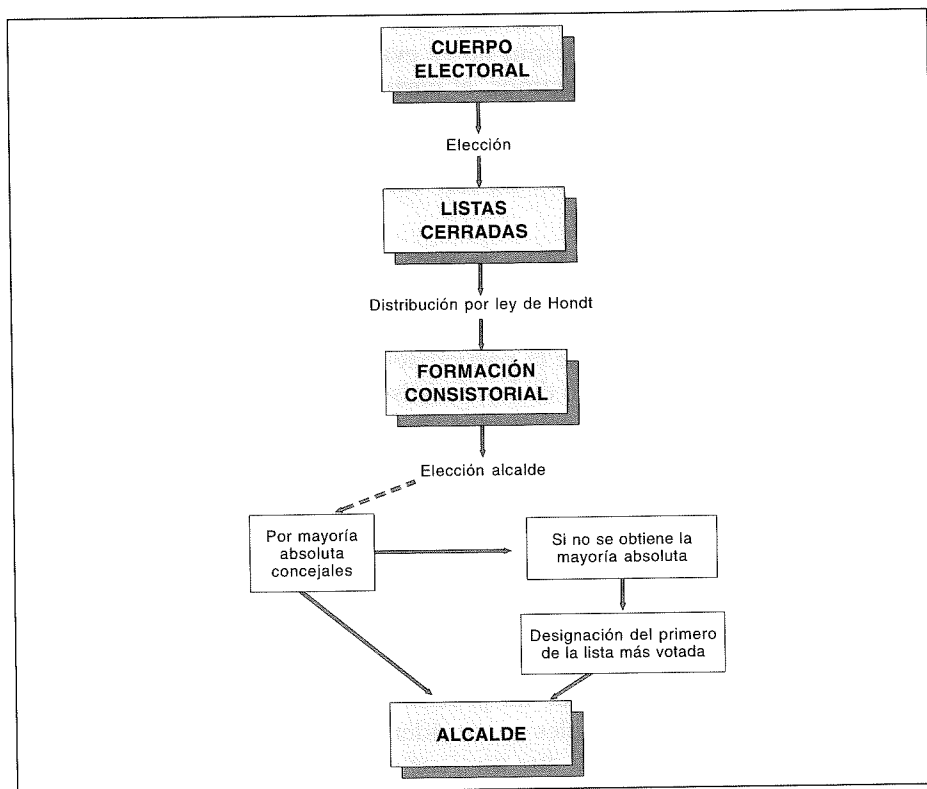
Parece una incongruencia trazar un paralelismo histórico entre un proceso de despolitización local y otro de implantación de los partidos, actores políticos por excelencia. Sin embargo, al menos durante parte de la década de los ochenta, consideramos que el proceso de partidificación no vino acompañado de un proceso paralelo de politización, en el sentido de expresión de opciones ideológicas, priorización de alternativas o selección de alianzas. Creemos, en cambio, que se dio un proceso más complejo que hemos bautizado con la expresión *partidificación gerencialista* y que, en términos muy generales, se refiere a unos partidos que, situados efectivamente en el centro de la actividad local, no ejercen como actores políticos sino como detentadores de responsabilidades gerenciales.

Vamos a intentar explicarnos con más precisión. En primer lugar, los datos disponibles demuestran que los partidos políticos se han convertido en los auténticos protagonistas de la vida política local. Esta situación se explica por diversas razones. Entre las que ahora más nos interesan destacaríamos dos:

— El propio sistema electoral facilita el «desembarco» de los partidos políticos en los municipios. La elección indirecta del alcalde y el modelo de listas cerradas son los dos factores claves para explicar el éxito de los partidos políticos, puesto que condicionan la elección del alcalde a su presencia en una lista y limitan el voto a un listado cerrado de candidatos que, en gran medida, encuentra su cohesión en la adscripción partidista (cuadro 2).

— El carácter presidencialista de la Ley de Bases de Régimen Local –que se manifiesta sobre todo en las amplias atribuciones del alcalde y en

Cuadro 2 – Proceso de elección de alcalde a partir de la Ley 39/1978 de 7 de julio



Fuente: Subirats, J. y Vallés, J. M., «El Govern local», en *10 Anys d'Ajuntaments Democràtics*, FMC, Barcelona, 1989, p. 24.

la composición monocolor del equipo de gobierno– genera dinámicas de agrupamiento en torno a líderes locales que, en la mayoría de los casos, han sido captados por aparatos partidistas capaces de proporcionarles materiales y recursos para el momento políticamente más crucial en la vida política de cualquier municipio: la campaña electoral y el día de la votación.

Una vez que tenemos a los partidos políticos como actores centrales de la política municipal, deberíamos plantearnos como mínimo dos interrogantes: ¿qué representan y qué hacen los partidos en el ámbito local? Sin responder a estas dos preguntas no podremos sustentar aquella hipótesis inicial en la que atribuíamos un carácter gerencialista al proceso de partidificación local.

Desde una óptica normativa, los partidos políticos en el ámbito municipal deberían ser los articuladores de los intereses locales y, además, los que establecieran prioridades en las líneas de actuación y los responsables de

escoger qué hacer y cómo hacerlo en todas aquellas circunstancias que comportasen cierto nivel de conflicto. Sin embargo, este rol teórico de los partidos políticos en el municipio no es evaluado de la misma forma por todos los interesados. Para algunos, el partido político es efectivamente la instancia donde se articulan las alternativas y se resuelven los conflictos entre intereses contrapuestos. Para otros, en cambio, el partido político es irrelevante en el ámbito local, pues no hay conflictos en los que mediar sino servicios que prestar.

¿Cuál de estas dos posturas ha dominado en el proceso de democratización de los municipios españoles? En sus inicios, la democratización de los municipios despertó expectativas tanto en el ámbito de la política (aparición de unos espacios donde la participación ciudadana se podría expresar con mayor plenitud) como de la administración (aparición de unos municipios prestadores de servicios y capaces de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos). Sin embargo, esta primera dualidad se decantó muy pronto hacia la vertiente administradora o prestacional. Sin insinuar que se trató de una opción consciente, lo cierto es que el raquitismo municipal heredado del franquismo y la fuerza de las demandas de los ciudadanos orientaron los primeros años democráticos municipales hacia la construcción de unas organizaciones capaces de aumentar y mejorar los servicios que ofrecían a sus ciudadanos.

En este contexto se produce un proceso de despolitización de la joven democracia local. Los concejales se consideran a sí mismos como *operarios* al servicio de una comunidad que no tiene conflictos de intereses sino que reclama polideportivos, reparar las aceras o agilizar los trámites administrativos; los partidos políticos se convierten en *instrumentos* para acceder al desempeño de las responsabilidades operativas; los ciudadanos se transforman en *clientes* con demandas que satisfacer; y el propio ayuntamiento se mira en el *mito de la empresa privada* como un ideal sobre el que construir sus modelos de actuación. Los partidos políticos, por lo tanto, no son articuladores de intereses ni representan prioridades en los posibles conflictos de la comunidad. Los partidos políticos son –siendo exagerados en la terminología, aunque no en el fondo de la idea– una «*agencia de ocupación*», unas instancias dedicadas a «colocar» a sus miembros en puestos de responsabilidad gerencial.

Debemos contrastar las afirmaciones anteriores desde una óptica positiva; es decir, observando qué hacen los partidos políticos en el ámbito local o, más específicamente, en qué momento de la actividad municipal tienen una presencia significativa. La teoría nos dice que esta presencia puede darse en dos momentos: en el período electoral (diseñando estrategias, redactando programas o reclutando a los candidatos) o en el funcionamiento cotidiano del ayuntamiento (aportando directivos de confianza política, discutiendo líneas de acción o tomando partido por unos intereses u otros).

Participar únicamente en el primer momento supone una actividad política secuencial, mientras que el segundo comporta una tarea constante e involucrada en la gestión diaria de la mediación entre los intereses y los conflictos que aparecen en la escena local.

En el caso español parece claro que la actividad de los partidos políticos ha sido eminentemente secuencial. En la mayoría de las ocasiones su presencia ha quedado circunscrita al período electoral, momento en el que ejercen su tarea de «colocación» de candidatos en puestos de responsabilidad operativa. Una vez conseguidos los cargos, los partidos parecen retirarse de la escena local: los candidatos se sienten más vinculados al municipio que al partido, las tareas de fiscalización política son prácticamente inexistentes y las actividades de consulta o asesoramiento se limitan hasta prácticamente desaparecer.

Esta situación refuerza el carácter gerencialista del proceso de *partidificación* de la vida política local española. Sin embargo, como veremos más adelante, parece tratarse de un proceso dominante durante los años ochenta que desde finales de esa década o principios de los años noventa está empezando a invertirse.

Tal como señalan diversos analistas, se detecta una serie de cambios en el ámbito local español que podrían estar propiciando un *proceso de politización* que redefiniría el papel que hasta ahora han desempeñado los partidos políticos. En términos muy esquemáticos, nos referimos a la superación de los déficit de prestaciones heredados del franquismo, a la consolidación de estructuras de gestión más o menos estables –y, por lo tanto, independientes de la actividad de los concejales–, a la evolución de las demandas ciudadanas o a la persistente situación de crisis económica que aqueja a los municipios.

Ahora, por tanto, se trata no de construir sino de mantener, no de gestionar sino de dirigir, no de dedicar horas y esfuerzos sino de tener ideas y capacidad de elección. No todo el mundo estaría de acuerdo con la tesis de la politización. No obstante, sin pretender ahora entrar en debate, interpretamos la reciente proliferación de planes estratégicos o de mecanismos de comunicación-participación como manifestación de dos actividades esencialmente políticas: armar un proyecto a medio y largo plazo que exprese opciones y buscar cauces tanto para el diálogo con la comunidad como para la capacidad de escuchar a los ciudadanos.

El problema, que ya demanda ser abordado urgentemente, radica en que los partidos políticos continúan centrados en su papel de «agencia de colocación», sin darse cuenta de que tendrían que adaptarse a una nueva situación que les reclama su naturaleza más genuina, la política. Tras la *paradoja* inicial de una *partidificación* sin política se podría estar gestando una *segunda paradoja*: la politización sin partidos.

2.2 Cambios en la tipología de los concejales

El rol de los concejales municipales es un indicador de los procesos que hemos expuesto en el apartado anterior. En tanto que protagonistas de la vida política local, el perfil que adquieran se trasladará al conjunto de la organización y, por lo tanto, nos ayudará a sustentar nuestras hipótesis iniciales. La dificultad, como siempre, está en obtener la información necesaria para construir estos perfiles y, aún más, para observar su evolución en el tiempo. En este sentido, utilizaremos un trabajo realizado por Josep M^a Vallès⁹ con concejales de los años ochenta, mientras que para los años noventa nos limitaremos a utilizar la intuición para sugerir algunas hipótesis de trabajo. En cualquier caso, el material elaborado a partir de la investigación de Josep M^a Vallès ofrece pautas interpretativas de gran interés para el tema que nos ocupa.

Los concejales de los años ochenta

Para empezar, se constata que, a partir de las elecciones de 1979, aparece en el escenario local un importante contingente de políticos con voluntad de *hacer política*. Esta circunstancia representa una auténtica *revolución* en la tradición municipal española más inmediata. El problema, sin embargo, radicaba en que eran políticos sin ninguna experiencia ejecutiva previa, encuadrados, además, en partidos que tampoco estaban en disposición de formarlos.

Los concejales locales, por otra parte, parecían seducidos por los míticos municipios de bienestar dominantes en la Europa a la que aspirábamos: unos municipios eminentemente ejecutores, con amplias capacidades prestacionales y con una notable influencia sobre la calidad de vida de sus ciudadanos.

En este marco de inexperiencia y voluntad prestacional se esbozan las primeras actuaciones de los políticos locales. Un *retrato robot* –inevitablemente simplificador de una realidad muy compleja y variada– de los primeros concejales de la democracia local destacaría los siguientes rasgos:

- Más vinculados a los intereses inmediatos de sus pueblos o ciudades que a proyectos políticos de mayor alcance.
- Más preocupados por la resolución de problemas concretos que por la definición de objetivos a medio o largo plazo.
- Más dedicados a tareas de dirección ejecutiva que a la recepción y posterior articulación de demandas sociales.

⁹ Vallès, J. M., *Democracia local: el rol de los electos locales*, inédito, Barcelona, 1988.

- Contrarios a la profesionalización de la actividad política, pero dedicando muchas horas y muchos sacrificios personales a la actividad municipal.
- Vocacionales, aunque con una escasa preparación y con una ambición política que sólo excepcionalmente supera el horizonte local.
- Encuadrados bajo las siglas de un partido, pero sin disponer de contactos fluidos con él.

Evidentemente, el estudio que estamos utilizando no se limita a estas grandes generalizaciones, sino que establece una tipología de concejales que nos da pie para introducir algunos matices y para observar el peso específico de cada característica en el conjunto de los concejales entrevistados. Así pues, adoptando la clasificación presentada por Josep M^a Vallès en su trabajo, identificamos tres tipos ideales de concejal: *el asistencial, el ejecutivo y el político*.

El concejal asistencial se caracteriza por unas actuaciones dominadas por la lógica del servicio a la comunidad o, incluso más, de *deber hacia* sus ciudadanos. Estos concejales valoran el trabajo de cada día, desprecian la política (generadora, según manifiestan, de polémicas estériles) y prefieren la proximidad con los ciudadanos a una tecnificación de su acción que acabaría por *deshumanizar* su vocación de servicio.

El concejal asistencial es muy abundante durante la década de los ochenta, aunque a menudo se trata más de una declaración romántica que de una realidad plasmada en la práctica municipal. En las entrevistas, los concejales clasificados como asistenciales manifiestan sus puntos de vista con descripciones de su rol como las siguientes:

- «Lo esencial es que los concejales y el alcalde hablen lo menos posible, pero que trabajen [...] Dedicación, dedicación por encima de todo».
- «Para mí lo ideal sería que el concejal fuera consciente de aquello para lo que ha sido elegido, que no es otra cosa que para servir a sus ciudadanos».
- «El concejal tiene que ser un hombre abierto a los otros, sensible, un hombre con buena voluntad, dispuesto a buscar lo mejor para el pueblo y a no buscarse acomodo de ningún tipo [...] Y si es un hombre sociable y agradable de trato, mejor; pero yo diría que sobre todo ha de ser un hombre abierto, un hombre bueno, un servidor».

El concejal ejecutivo se nos presenta como aquel individuo que llega al ayuntamiento para, desde la neutralidad y la habilidad profesional, resolver lo que en su opinión podemos denominar las disfunciones burocráticas y las «*politiqueras*» pérdidas de tiempo y dinero. Valoran –como los concejales asistenciales– la capacidad de trabajo, pero consideran imprescindible superar su dimensión vocacional y añadirle elementos de racionalidad, técnica y profesionalismo directivo.

Durante los años ochenta, a pesar de su apariencia, los concejales ejecutivos no suelen ocupar puestos relevantes en los organigramas municipales. Su perfil, aunque de forma caricaturizada, coincide más con el de jóvenes tecnócratas sin experiencia ni peso específico o con el de empresarios paternalistas y, normalmente, ya mayores. Identificaremos algunos de los rasgos expuestos citando sus propias opiniones:

— «[Los concejales] han de ser gentes capaces de realizar un trabajo de gestión con unos fundamentos técnicos importantes. Un concejal sin técnica, malo; un político de primera en el ayuntamiento, peor. Yo creo que ha de ser una persona realista, que conozca el terreno y que esté con los dos pies en el suelo».

— «En mi opinión existe una definición muy clara: lo básico para ser un buen concejal es disponer de conocimientos y capacidad de gestión. De lo que se trata aquí es de gestionar cosas, de obtener cosas para el pueblo».

El concejal político es el más escaso, aunque con una notable influencia sobre el resto de los concejales. Suelen ser personas vinculadas al partido, que reconocen la dimensión representativa de la democracia local, que no quieren verse involucradas en las tareas diarias de administración y que, en definitiva, intentan realizar planteamientos generales y elaborar directrices políticas sobre los objetivos a medio o largo plazo del municipio. Se expresan en palabras como las siguientes:

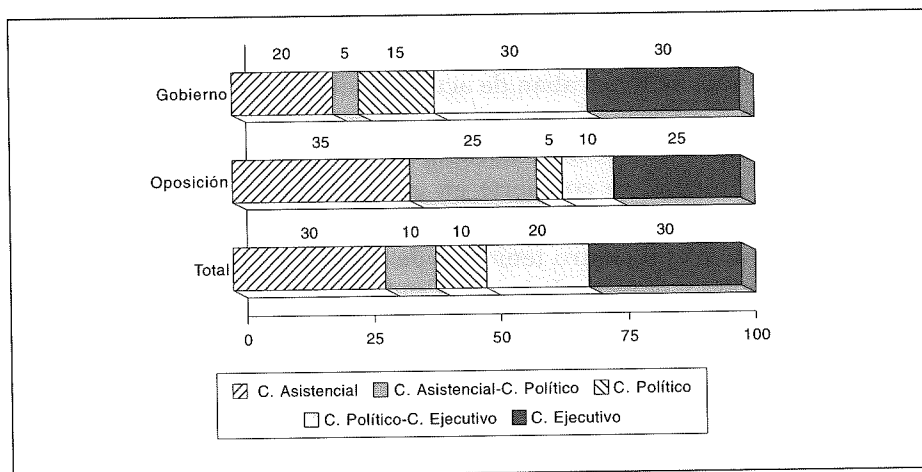
— «Un concejal de lista cerrada es, por definición, un concejal encuadrado bajo la disciplina de un partido político».

— «Para mí, a menudo se han perdido muchas oportunidades precisamente porque hemos olvidado que somos políticos. Yo siempre digo lo mismo: si no lo somos, si somos simples máquinas de hacer recibos, no hacemos falta, elegimos a un gerente y que éste se encargue de todo. Si pretendemos convertir a los ayuntamientos en instancias cercanas a los ciudadanos [...], la fórmula según la cual al ayuntamiento únicamente se va a hacer cosas para la ciudad desde un punto de vista técnico no me sirve. Tenemos que hacer cosas, pero siempre desde la visión de políticos».

Analizando las opiniones de más de un centenar de concejales, los hemos clasificado bajo una de estas etiquetas o, para esquematizar menos, alguna combinación de las mismas. El gráfico 1 resume el resultado.

Sin obsesionarnos por la precisión de unos datos que no dejan de ser aproximativos, cabe destacar los bajos porcentajes de concejales políticos puros. Esta **perspectiva predominantemente despolitizada del ámbito local** —expresada incluso por sus protagonistas políticos— contrasta con las dos posiciones dominantes: el **servicio a la comunidad** (como expresión de la voluntad asistencial de los concejales) y el **mito del ayuntamiento-empresa** (como manifestación de los ideales gerenciales de unos concejales preocupados básicamente por la acción).

Gráfico 1 – Tipología de concejales (para los electos de 1983 y 1987). En porcentaje



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Vallès, J. M., *Democracia local: el rol de los electos locales*, inédito, Barcelona, 1988.

Despolitización, voluntad asistencial y gerencialización son rasgos característicos de los llamados municipios de bienestar que, desde la Segunda Guerra Mundial, se habían consolidado en Europa occidental. Se trata de un modelo municipal que sintoniza con las hipótesis planteadas en el apartado anterior, que destacaban el proceso de despolitización y de gerencialización que experimentaban nuestros primeros ayuntamientos democráticos.

En el caso español, sin embargo, tanto la propia rapidez del proceso –condicionada por un retraso significativo en la construcción del Estado de Bienestar– como la tensión por desarrollarse en un período en el que los propios países que nos servían de referencia estaban replanteándose la viabilidad del modelo provocan confusiones. Confusiones que convierten el mundo municipal de la década de los ochenta en un espacio complejo y contradictorio. Ilustramos estas complejidades y contradicciones por boca de algunos concejales que protagonizaron este momento histórico:

— «En el ayuntamiento encontramos la dimensión política: el planteamiento, el cómo hacer las cosas y la oportunidad para llevarlas a término es un asunto político. Pero también hay mucha gestión diaria, muchas horas resolviendo pequeños problemas, actuando incluso como funcionario».

— «El concejal no ha de realizar tareas burocráticas. Creo que ha de desarrollar un trabajo político y, hasta cierto punto, también técnico, pero nunca burocrático. Esto no significa, sin embargo, que de vez en cuando no tenga que colaborar en poner sellos o cerrar sobres de cartas».

En definitiva, el proceso de democratización local en España parece incorporar una despolitización de sus actividades o, al menos, de las que afectan a sus concejales. Los déficit estructurales y prestacionales eran tan evidentes que todos se mostraban de acuerdo sobre las prioridades del momento: había que *construir*, incluso físicamente, los municipios y sus ayuntamientos. Lo único que debía preocupar era hacerlo bien. La tarea política, consecuentemente, se convierte en ejecutiva: el alcalde solía actuar como el responsable de una organización con funciones de gerente general, mientras que tres o cuatro tenientes de alcalde se dividían las grandes áreas de actuación y el resto de los concejales se repartía funciones ejecutivas de segundo orden.

No sin importantes contradicciones internas, los Gobiernos locales experimentan una rápida profesionalización de sus políticos, los cuales se convierten en gestores y administradores que dedican todos sus esfuerzos a ejecutar los distintos proyectos que paliarán las deficiencias de los raquíticos ayuntamientos heredados del franquismo. La discusión política no encuentra espacio en el ámbito municipal, al tiempo que éste se concentra en potenciar su infraestructura burocrática y administrativa. Se estaban creando los esperados municipios de bienestar y, por lo tanto, se reproducía el consenso político-ideológico, la concentración operativa y el proceso de gerencialización que, a la vista de lo sucedido a nuestros vecinos europeos, les caracterizaba.

El modelo cambia

Así pues, durante la década de los ochenta se logró *construir* una infraestructura municipal suficiente, se modernizó su estructura administrativa y se consolidó una maquinaria prestacional capaz de ofrecer un volumen creciente de servicios a los ciudadanos. A finales de la década, sin embargo, aparecen los primeros interrogantes sobre la continuidad del modelo. La tan mencionada crisis del Estado de Bienestar afecta a su versión municipal y, consecuentemente, nuestros flamantes y recién estrenados municipios de bienestar empiezan a despertar sospechas.

¿Cuáles son los orígenes de estos interrogantes? En primer lugar, se ha detenido el ritmo de crecimiento de los recursos disponibles. El recorte que experimentan los ayuntamientos es radical: las transferencias estatales se congelan, la presión fiscal se encuentra en niveles que hacen inviable su incremento y la capacidad de endeudamiento municipal ha llegado a sus límites. La perspectiva es de estricta congelación o, incluso, de reducción de la capacidad económico-financiera local. Además, se trata de una situación especialmente grave para los ayuntamientos, pues la inercia organizativa

que ha tendido a consolidar su vocación prestacional provoca expectativas ciudadanas difícilmente reversibles.

En segundo lugar, los tradicionales déficit en servicios e instalaciones de los municipios españoles se han ido superando durante los años ochenta y, por lo tanto, la propia finalización de una etapa obliga a replantear el futuro papel de los Gobiernos locales. Hasta este momento, existía un amplio acuerdo sobre la necesidad de *construir* los ayuntamientos, pero una vez finalizada su construcción no está demasiado claro cuál debe ser el siguiente paso.

Finalmente, y en relación con el punto anterior, la nueva situación de indefinición abre la puerta a un debate político sobre el futuro de los municipios. La etapa de *construcción* se desarrolló en un contexto de consenso político que ya ni existe ni es necesario. Adicionalmente, las mayorías políticas de los años ochenta –con su correlato de estabilidad institucional– no se repiten en las elecciones de 1991 y 1995. Los propios concejales reivindican la dimensión política de su actividad: ya no se trata únicamente de *hacer cosas* (utilizando una expresión extraída de las entrevistas realizadas a concejales de mediados de los años ochenta), sino de escoger cuáles hay que hacer y decidir cómo hacerlas.

Los concejales de los años noventa

No disponemos de entrevistas a los concejales de los años noventa, pero creemos que no es demasiado arriesgado afirmar que se ha producido una importante transformación en la percepción de su propio rol en tanto que políticos locales. El retrato robot que apuntábamos para los concejales de los ochenta nos parece carente de sentido en la situación actual y, asumiendo el riesgo que esto supone, nos atrevemos a sugerir algunos rasgos que, de comprobarse, sustentarían nuestra hipótesis de trabajo. De este modo, un *posible perfil* de los concejales de los noventa sería el siguiente:

— Ya no estarían tan vinculados a los intereses inmediatos y a la resolución de problemas concretos (recordemos que los déficit se han ido superando), al tiempo que los problemas financieros y la incertidumbre del futuro los obligaría a estar más atentos a la elaboración de proyectos a medio o largo plazo. Una prueba de esto la encontraríamos en la proliferación de planes estratégicos de ámbito municipal.

— La estabilización y modernización de las estructuras organizativas liberaría a los políticos locales de su dedicación administrativa, mientras que la inestabilidad del entorno y la sofisticación de las demandas ciudadanas les obligaría a diseñar nuevos mecanismos de relación con la comunidad.

— La nueva complejidad del ámbito local, la necesidad de involucrar a agentes externos en el diseño y la prestación de los servicios y la renovada voluntad de potenciar los mecanismos de relación con los ciudadanos se traducirían en una mayor aceptación del rol político por parte de los concejales. El concejal, en tanto que político, se vería obligado a desarrollar habilidades de negociación, comunicación, relación con el partido y desarrollo de planteamientos estratégicos. Nada de esto ocupaba el tiempo de los concejales de la década anterior.

Con relación a la tipología elaborada en el trabajo de Josep M^a Vallès, podemos prever algunas modificaciones. En primer lugar, parece obvio que se incremente la columna de los *concejales políticos*: unos concejales cada vez más dedicados a la identificación de prioridades, a la elección entre alternativas y a la elaboración de proyectos de futuro. En segundo lugar, el romántico *concejal asistencial* tendería a desaparecer: ya no se trata de ostentar una genérica y neutral vocación de servicio, sino de aportar un modelo de acción que responda a unos objetivos determinados de crecimiento económico, cohesión social, etc. Finalmente, el *concejal ejecutivo* tampoco conservaría su importancia: la consolidación estructural deja sin sentido la implicación directa de los concejales en el aparato gerencial o administrativo.

Si la mezcla de referencias empíricas e hipótesis de trabajo que hemos presentado con bastante atrevimiento terminara validada por la realidad, estaríamos demostrando el paso del gerencialismo a la politización. Y lo estaríamos haciendo a partir de un indicador relevante: la percepción que de ellos mismos tienen los concejales. Esta percepción es muy significativa, puesto que nos estamos refiriendo a los protagonistas de la política local y, por tanto, a aquellos con capacidad de reorientarla o de modificarla de forma sustantiva.

2.3 También cambia la organización municipal

Las estructuras orgánicas son un reflejo de las pautas de actuación de cualquier organización y, en consecuencia, pueden utilizarse como indicadores de cambios sustantivos en las mismas. En este apartado pretendemos repasar la evolución de los organigramas municipales, intentando contrastar su estructura con opciones de fondo que ilustren vocaciones más gerenciales o más politizadas. Para ello relacionaremos la eterna tensión orgánica entre fragmentación e integración con la orientación más profesional-prestadora de servicios o más global-política de los ayuntamientos.

Se trata, en definitiva, de contrastar la hipótesis del paso del gerencialismo a la repolitización local con un indicador estructural. Un indicador

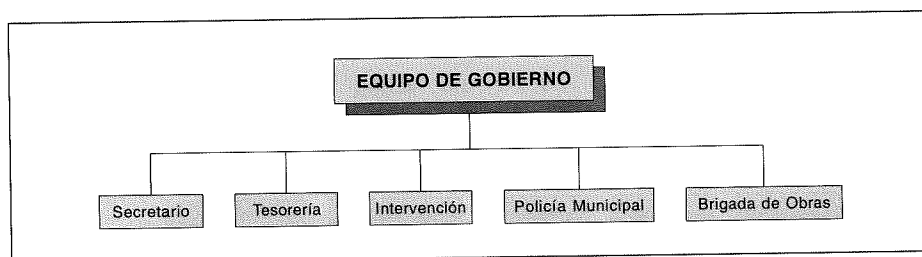
que, anticipando lo que explicaremos a continuación, ha evolucionado de la siguiente forma:

1. *Modelo clásico con técnicos de los cuerpos nacionales (predemocrático)*: implica una orientación garantista; el ayuntamiento ejerce funciones menores de policía administrativa, pero no se ve involucrado ni en tareas prestacionales ni en roles políticos.
2. *Modelo de minifundismo municipal basado en profesionales*: el ayuntamiento fragmenta su organigrama en función del incremento espectacular de su orientación prestacional.
3. *Modelo integrado de gerencia basado en políticos*: se reordena la fragmentación a partir de macro-áreas que se ponen bajo el control de un concejal responsable que se involucra directamente en su gestión.
4. *Modelo integrado de gerencia basado en profesionales*: como el anterior pero sustituyendo al político por un gerente profesional y, por tanto, liberando al político de obligaciones de gestión.

El primer modelo, el **organigrama clásico basado en técnicos de los cuerpos nacionales**, es característico de los ayuntamientos predemocráticos y persiste en algunos municipios de tamaño reducido. Se adapta a organizaciones poco complejas y que, en principio, no tienen conflictos políticos que resolver ni servicios que prestar. Su organigrama típico se muestra en el cuadro 3.

Este modelo queda desfasado tras la democratización del ámbito municipal, puesto que se introducen voluntades tanto prestacionales como políticas. Los nuevos municipios pretenden ofrecer un número creciente de servicios, al tiempo que reivindican su naturaleza política. Entre la orientación prestacional y la política, los primeros ayuntamientos de la democracia optan por la primera. Durante la primera mitad de los años ochenta, esta opción es una especie de obsesión y los municipios ven crecer sus ámbitos de actuación al mismo ritmo con que las demandas sociales son capaces de expresarse.

Cuadro 3 – Organigrama basado en cuerpos nacionales



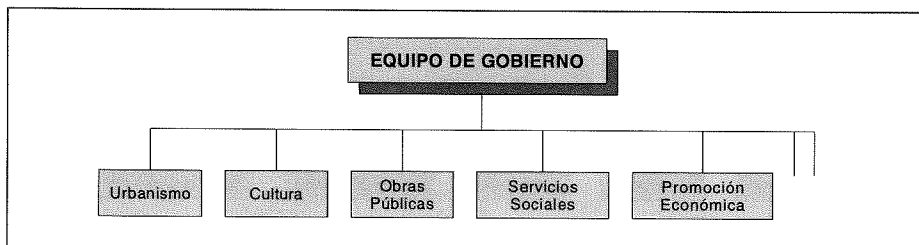
La incorporación de esta combinación de demandas sociales y vocación de servicio público a los organigramas genera lo que se ha llamado el **minifundismo municipal**; es decir, la *fragmentación del organigrama en multitud de áreas de intervención*, sin elementos de integración ni de coordinación. Los nuevos organigramas, por tanto, suponen un cambio en la orientación municipal: ya no se trata de actuar de policía administrativa sino de ofrecer más y más servicios a los ciudadanos. La orientación prestacional de estos años es, pues, un rasgo característico de los Gobiernos locales. Su plasmación orgánica se muestra en el cuadro 4.

El minifundismo municipal, obviamente, produce duplicidades de funciones y recursos que se traducen en graves problemas de eficiencia organizativa. Una solución a estas dificultades pasa por la creación de las conocidas *macro-áreas*; por ejemplo, servicios a las personas, vía pública, etc. Este nuevo organigrama facilita la *integración de las actuaciones* municipales, pero introduce un nuevo interrogante: ¿quién ha de ser el responsable de estas macro-áreas?

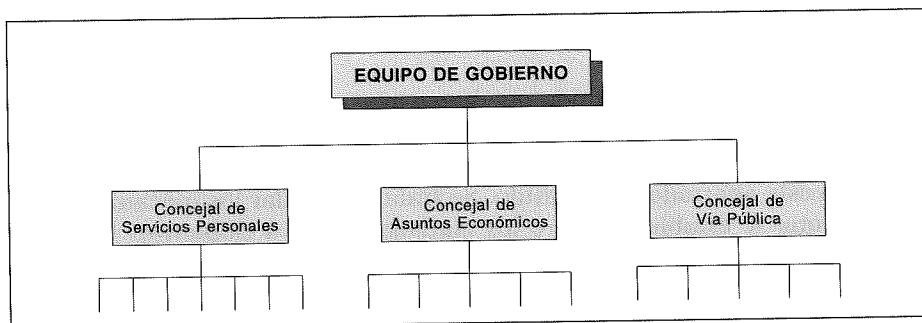
Una posibilidad es situar a un **político como responsable de estos ámbitos integrados** de actuación local. En los municipios españoles se ha utilizado frecuentemente esta alternativa, aunque al precio de ubicar en una posición gerencial a políticos carentes de la formación adecuada para esa tarea. Esta solución, sin embargo, es coherente con la tesis de la gerencialización que experimentan los Gobiernos locales durante la década de los ochenta: se trata de involucrar a los políticos en los quehaceres diarios de la actividad administrativa y prestacional de los ayuntamientos. Un ejemplo de estos organigramas lo mostramos en el cuadro 5.

Una segunda posibilidad consiste en trasladar la responsabilidad de la coordinación de los políticos a los **profesionales de la gerencia**. Esto podría interpretarse como un paso más en el proceso de gerencialización, pero también deberíamos tomar en consideración que esta situación libera a los políticos de sus obligaciones administrativas y, consecuentemente, facilita que puedan actuar como tales. Así pues, la progresiva introducción de gerentes profesionales en la Administración local española

Cuadro 4 – Organigrama divisional



Cuadro 5 – Organigrama integrado a través de políticos



coincidiría, al menos en parte, con el proceso de politización municipal, ya que permitiría a los políticos locales dedicarse a las tareas que les son propias. El cuadro 6 ilustra el modelo organizativo basado en profesionales de la gerencia.

La evolución de los organigramas ilustra la implicación de los concejales en la estructura administrativa de los ayuntamientos y, por lo tanto, es útil para contrastar las hipótesis de la temprana gerencialización y la posterior politización. Sin embargo, no disponemos de datos significativos para contrastar la evolución expuesta con la realidad municipal. Conocemos casos concretos que corroboran nuestro planteamiento, pero no podemos extraer de ellos ninguna generalización consistente. La verificación de la hipótesis queda, otra vez, condicionada a estudios sistemáticos que no existen en la actualidad.

Sea como sea, consideramos que en los tres apartados anteriores hemos presentado una descripción histórica y dos indicadores que pueden convertir nuestra hipótesis en verosímil. A partir de aquí la discusión y contrastación de opiniones queda abierta.

Cuadro 6 – Organigrama integrado a través de profesionales



3. Revalorización de los mecanismos de participación ante la crisis de la representatividad

La transformación profunda que han experimentado los ayuntamientos en nuestro país en los últimos 20 años también puede analizarse a partir de la evolución de los mecanismos de participación ciudadana. A ello está dedicado este apartado del capítulo. Se trata de señalar los mecanismos de relación que se establecen entre los ciudadanos y los Gobiernos locales y de destacar los protagonismos que adquieren en las distintas etapas los diferentes instrumentos de participación.

A modo de síntesis, y generalizando la situación para el conjunto de los municipios españoles, se pueden distinguir dos etapas:

— La primera arranca con las primeras elecciones municipales y se puede considerar que abarca hasta el final de la segunda legislatura, en 1987. Se caracteriza por el **fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa** en nuestro país.

— La segunda etapa se inicia con los nuevos Gobiernos municipales que surgen de las elecciones de 1987, se extiende hasta nuestros días y se caracteriza por la **puesta en marcha de nuevos mecanismos de participación ciudadana**.

En las siguientes páginas identificaremos, primero, los rasgos característicos de cada etapa (apartados 3.1 y 3.2) y apuntaremos después algunas reflexiones tentativas y generales sobre la experiencia participativa de los municipios españoles (apartado 3.3).

3.1 1979-1987: cuando urgía cimentar los principios de la democracia representativa

En esta etapa se pusieron en marcha los primeros ayuntamientos democráticos y, consecuentemente, eran muchas las esperanzas y expectativas depositadas en nuestros municipios. El auténtico examen democrático de nuestra sociedad tenía lugar en abril de 1979 en los más de 8.000 pueblos y ciudades españoles. Los ayuntamientos dejaban atrás una larga etapa de su historia en la que los alcaldes habían ejercido de delegados del Gobierno en el territorio y los concejales se escogían a través del sistema de representación propio del régimen franquista. Hasta entonces los municipios habían sido considerados entidades menores, sujetas a la estrecha tutela del Estado.

En 1978 la Constitución reconoció la plena personalidad jurídica y la autonomía de los municipios en su artículo 140. El nuevo sistema electoral quedaba regulado de forma homogénea para todos los municipios es-

pañoles de más de 250 habitantes por la Ley 39/1978 de 19 de julio sobre elecciones locales y confirmado posteriormente en la Ley de Régimen Electoral de 17 de julio de 1985.

La incipiente democracia española fortaleció los instrumentos tradicionales de participación política (elecciones y partidos) antes que otros mecanismos, quizás más ágiles, flexibles y accesibles de participación política. Con todo, la mayoría de las fuerzas políticas recogieron en sus programas electorales la voluntad de acercar el poder a los ciudadanos, de hacerlo más transparente, de mejorar la comunicación entre la Administración y los ciudadanos y de impulsar el asociacionismo local.

El sistema electoral municipal estableció la elección indirecta de los alcaldes a través de los concejales, que, a su vez, eran elegidos por el conjunto de los ciudadanos en un sistema de voto proporcional sobre listas cerradas. No se contempló la elección popular directa del alcalde y, en cambio, se reforzó el papel de los concejales, con la finalidad de rehuir el modelo presidencialista de períodos anteriores.

Por otro lado, el texto constitucional consagró a los partidos políticos como sujetos fundamentales de participación, aunque también estableció como derecho fundamental la participación directa de los ciudadanos en la vida pública, derecho que no ha sido desarrollado por el Legislativo posteriormente y que no ha sido ejercido mayoritariamente en estos primeros años.

En los primeros mandatos, los partidos políticos hicieron suyas las principales reivindicaciones de las asociaciones de vecinos –especialmente activas durante los últimos años del franquismo y la etapa de la transición política– y reclamaron la plena intervención ciudadana en los asuntos locales. Sin embargo, una vez que los partidos asumieron responsabilidades de gobierno, la prioridad inmediata fue reforzar un modelo de democracia claramente representativa. De este modo, los movimientos vecinales perdieron gradualmente su fuerza y su empuje.

Otro factor, también apuntado, influyó en la orientación de los primeros ayuntamientos democráticos: la necesidad de atender las urgentes reivindicaciones ciudadanas. Podemos afirmar que, en estos primeros años, la democracia representativa ocupó prácticamente todo el espacio de la intervención ciudadana y que la relación entre el Gobierno local y sus ciudadanos se estableció de forma básicamente unidireccional¹⁰.

Siguiendo una conocida tipología, que distingue las funciones que pueden desarrollar los ciudadanos según su grado de actividad, en esta etapa

¹⁰ Véase Subirats, J. y Vallès, J. M., «El Govern Local», en AA.VV., *10 Anys d'Ajuntaments Democràtics*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1989.

inicial los ciudadanos españoles fueron básicamente pasivos, votantes en las convocatorias electorales, pero sin manifestarse interesados en participar en el día a día de la política municipal. La participación ciudadana, la vieja esperanza de la democracia local, se tornó asignatura pendiente de las sucesivas legislaturas. Esto no significa, claro está, que no hubiera algunos ayuntamientos que pusieran en marcha algunos mecanismos de descentralización e intervención ciudadana.

Participación electoral

El modelo de democracia representativa que se consolida durante este período considera las elecciones como el instrumento participativo por excelencia. Para facilitar el análisis de la participación en las elecciones municipales, recordamos a continuación las principales características del sistema electoral vigente:

- Distrito único municipal.
- Fórmula distributiva –o proporcional– de la media mayor, por la variante d'Hondt.
- Barrera mínima del 5% de los votos emitidos en el municipio.
- Voto de listas cerradas y bloqueadas.
- Elección indirecta del alcalde por mayoría absoluta de los concejales entre los cabezas de lista o, alternativamente, designación automática de quien encabeza la lista más votada.

El sistema electoral descrito genera una traducción relativamente proporcional del número de votos en número de concejales y ha facilitado el **traslado del sistema de partidos estatales al ámbito local**. La primera y más obvia consecuencia de esa proporcionalidad es un sistema municipal de partidos fragmentado y pluralista. Comparemos, por ejemplo, la media de 2,3 partidos presentes en los ayuntamientos británicos con la media de 3,9 alcanzada en nuestros municipios en las elecciones de 1991. Al menos en teoría, esta elevada fragmentación promueve Gobiernos más dependientes de coaliciones poselectorales y, por tanto, más inestables.

La inestabilidad del sistema electoral español se contradice, sin embargo, con la tendencia también presente hacia **estilos presidencialistas** de gobierno local. La Ley de Bases de Régimen Local fomenta la fortaleza de los Ejecutivos municipales, define el carácter monocolor de la comisión de gobierno, potencia la figura del alcalde y, en definitiva, promueve un modelo de gobierno con vocación de unidad y estabilidad.

El contraste entre la **inestabilidad de la proporcionalidad** y la **estabilidad del presidencialismo** genera una tensión permanente. Una tensión que, al menos durante la mayor parte de los años ochenta, se decanta en favor de la estabilidad, una opción coherente con el carácter eminentemente prestacional de los primeros ayuntamientos democráticos, pero que

provoca fricciones con su posterior proceso de politización. Los datos disponibles confirmarían esta intuición: después de las elecciones de 1983, el 37% de los municipios con más de 20.000 habitantes necesitaron establecer algún pacto poselectoral, pero esta cifra se eleva hasta el 48% para las elecciones de 1987 y por encima del 50% para las de 1991.

Los Gobiernos locales resultantes de las dinámicas descritas condicionan el comportamiento electoral y político de sus ciudadanos. En primer lugar, la **cultura política local** se caracteriza en España por un bajo nivel de identificación partidista y, en cambio, un elevado grado de identificación con los hechos y con las personas. Lo cual significa una nueva fuente de tensión: el ya mencionado proceso de *partidificación* se construye a partir de una artificiosidad que aleja al ciudadano de la política local y contrasta con unos comportamientos políticos condicionados por las peculiaridades locales (no por los programas de partido) y, sobre todo, por la personalidad del alcalde (no de las élites del partido). Estos dos factores –las peculiaridades locales y la personalidad del alcalde– explican buena parte del voto local e, insistimos de nuevo, tienen poca relación con la presencia de partidos de ámbito nacional en los municipios.

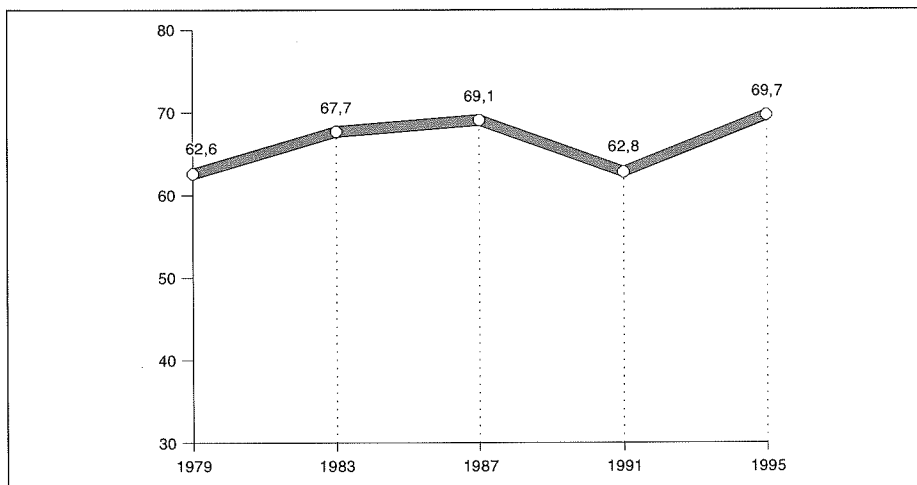
En segundo lugar, el carácter eminentemente gerencial y operativo de los primeros Gobiernos locales convierte el trabajo realizado en un factor decisivo para interpretar las intenciones de voto de los ciudadanos. Las elecciones locales, por lo tanto, adquieren un carácter de evaluación retrospectiva y se convierten en una forma de valorar la capacidad de gestión del equipo de gobierno. Como ya puede intuirse, nos encontramos con una tendencia que corre en paralelo al diseño de unos ayuntamientos de corte presidencialista.

Finalmente, si se analiza la participación en las elecciones municipales, se observa como en las consultas locales se ha registrado siempre una participación electoral inferior a la de las elecciones generales y –en algunos casos– a la de las elecciones autonómicas. Este hecho se explica, en buena medida, porque las elecciones locales han sido consideradas de *segundo orden*. En relación con otros ámbitos de gobierno, los ciudadanos otorgan menor importancia a lo que está en juego y perciben que las grandes decisiones se toman en una escala de gobierno superior.

La política estatal es la que despierta mayor interés en los electores y los índices de movilización son más elevados que en otras convocatorias electorales. Esto se ha traducido en una constante injerencia de elementos exógenos en los procesos electorales municipales. Muchos ciudadanos orientan su voto local en función de problemas de carácter general y por aspectos y argumentos cuyo referente es la «arena política» estatal.

En este sentido, el aumento de la participación registrado en las elecciones municipales de 1983 (gráfico 2) se ha explicado en buena parte por

Gráfico 2 – Evolución de la participación en las elecciones municipales. En porcentaje. 1979-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Delgado Sotillos, I., *op. cit.*

el efecto movilizador inducido por el amplio triunfo del PSOE en las elecciones legislativas de 1982. La menor participación en los comicios de 1991 ha sido interpretada, así mismo, como termómetro del descontento de los ciudadanos con la situación política general, que se reflejaría en las elecciones legislativas de 1993, en las que el PSOE perdió la mayoría absoluta. Y, finalmente, desde esta misma perspectiva, el aumento de la participación en las elecciones municipales de 1995 –que registra la cota más alta comparada con las anteriores elecciones locales– y sus resultados han sido explicados en clave de *voto de castigo* al Gobierno del PSOE, confirmado un año más tarde con el triunfo del PP en las elecciones legislativas.

Por otro lado, si en este análisis se tiene en cuenta el tamaño de la población, se observa que en todos los comicios hay una mayor abstención en los municipios grandes y medianos (tabla 5).

Principales mecanismos no electorales de participación

Más allá de la participación electoral, en este apartado interesa destacar aquellos otros mecanismos de participación ciudadana que se pusieron en marcha en esta primera etapa.

Ya hemos mencionado insistentemente que durante este período se estableció como prioridad la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía y que, en cambio, no se profundizó en estrategias destinadas a mejorar las vías de comunicación entre la política y la sociedad. El énfasis se puso en la eficiencia y se sacrificó, de alguna

Tabla 5 – Evolución de la participación en las elecciones municipales según el tamaño de la población. En porcentaje. 1987-1995

	1987	1991	1995
Menos de 250 habitantes	67,25	75,12	80,53
De 251 a 5.000 habitantes	76,00	76,17	79,09
De 5.001 a 20.000 habitantes	72,21	68,97	72,33
De 20.001 a 50.000 habitantes	68,83	62,06	68,51
De 50.001 a 100.000 habitantes	65,68	57,29	62,25
De 100.001 a 400.000 habitantes	65,25	54,96	64,41
De 400.001 a 1.000.000 de habitantes	44,87	56,48	67,33
Más de 1.000.000 de habitantes	45,15	58,84	69,40

Fuente: Delgado Sotillos, I., *op.cit.*,

manera, la participación. Los ciudadanos fueron más objetos que sujetos de la acción pública. Los Gobiernos locales consideraron prioritarias la transparencia y la capacidad de dar cuenta de las acciones municipales a la sociedad antes que el impulso de mecanismos de participación directa. La responsabilidad –en este caso de los Gobiernos locales– se interpretó como la capacidad de respuesta a las demandas de los *clientes*, pero se olvidó la dimensión *ciudadana* y, por tanto, política de la comunidad¹¹.

A lo largo de los años ochenta, los ayuntamientos entraron en un proceso de cambio del modelo administrativo en el que predominó el componente técnico-profesional, lo que llevó a procesos de prestación unidireccionales, que relegaban a los ciudadanos al rol pasivo de simples receptores de servicios. Además, durante esta misma etapa, la gestión pública adoptó mecanismos e instrumentos de gestión propios del sector privado, con la consiguiente mercantilización de las relaciones entre la Administración y unos ciudadanos reducidos a la condición de *clientes*, individuos poseedores de derechos individuales que se comportan como los compradores en el mercado.

Los ayuntamientos, en el mejor de los casos, pusieron en marcha actuaciones destinadas a mejorar los canales de comunicación entre la Administración y el usuario-cliente de sus servicios. En estos primeros años de andadura municipal mejoró sustancialmente el acceso del ciudadano a la información sobre las actuaciones de su ayuntamiento. Empezaron a proliferar boletines municipales, radios y televisiones locales y, en menor medida, mecanismos de presentación de quejas o propuestas.

¹¹ Véase Subirats, J., «Democracia: participación y eficiencia», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, INAP, Madrid, 1996.

La mayoría de los municipios de más de 50.000 habitantes pusieron en marcha en este período mecanismos descentralizadores; algunos instituyeron la figura del Defensor del Ciudadano o crearon la Concejalía de Participación Ciudadana. También se empezaron a utilizar encuestas de opinión para conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a las actuaciones y servicios que prestaba su ayuntamiento. Se puede decir que el ansia participativa se reconvirtió en política de comunicación y, a veces, simplemente de imagen.

Entre los ambiciosos procesos de reforma organizativa destinados a movilizar las dinámicas participativas que muchos Gobiernos locales pusieron en marcha destaca la **descentralización** de la Administración municipal en distritos (el ejemplo de Barcelona sería el más notable). Sin embargo, otra vez la descentralización acaba convirtiéndose en una iniciativa que mejora la prestación de los servicios, que los acerca a sus *clientes*, pero en la que los iniciales objetivos participativos se van diluyendo progresivamente.

A lo largo de los años ochenta un buen número de municipios elaboraron Reglamentos de Participación Ciudadana y se empezaron a extender los contactos y reuniones informativas con entidades y grupos ciudadanos afectados por políticas municipales. En las políticas de más envergadura para cada localidad se hicieron usuales los trámites de información pública, que permitían a los vecinos aportar opiniones y sugerencias sobre las actuaciones propuestas.

Sin embargo, la necesidad de afrontar la crisis económica –tal y como se ha señalado– redefinió las prioridades de actuación de los Gobiernos locales y tuvo consecuencias en el tipo de relación que se estableció entre las Administraciones locales y los ciudadanos organizados en grupos de intereses. La recesión económica provocó el desmantelamiento de sectores industriales enteros y, consecuentemente, provocó la descomposición de los tejidos industriales urbanos. La pérdida de puestos de trabajo adquirió, en este período, un relieve especial.

La sensibilidad y la proximidad local ante estos problemas facilitó una transformación del papel económico del ayuntamiento, agente clave en el proceso de lucha contra la crisis y el paro. En este terreno se puso de manifiesto un **nuevo escenario de diálogo y de participación ciudadana**, esta vez a través de los principales agentes económicos y sociales de los respectivos municipios. No es extraño, pues, que a mediados de los años ochenta un grupo importante de ciudades españolas pusieran en marcha vías de concertación local. Mencionemos las experiencias de Barcelona, Badalona, Terrassa, Rubí, Almansa o Alcalá de Henares. De todo ello, finalmente, derivó una nueva filosofía sobre la necesidad de que el sector público y el privado compartieran riesgos e iniciativas. Así, en el ámbito de la promoción económica, los principales mecanismos institucionalizados de partici-

pación fueron las Mesas de Contratación, las Comisiones Locales de Comercio o los Consejos Económicos y Sociales Locales¹².

Estos ejemplos ilustran como, incluso en esta etapa, la participación fue posible sobre la base de mecanismos de *participación controlada*: impulsados por los propios ayuntamientos con la finalidad de promocionar y recuperar la vida económica local. A través de estos escenarios de diálogo, negociación e integración de distintos intereses se podían reducir los conflictos que la situación económica provocaba en los grandes núcleos urbanos. En estos escenarios, por otro lado, participaban sólo los intereses sociales mejor organizados (empresarios y trabajadores) y se ponía de manifiesto una monopolización de las vías de representación. Sólo ciertos intereses quedaban representados a través de ciertas organizaciones. Finalmente, apuntemos que muchas de estas organizaciones establecieron una relación de dependencia ante Administraciones locales proveedoras de subvenciones y todo tipo de ayudas económico-financieras.

A finales de los años ochenta, en definitiva, los ayuntamientos españoles aún estaban lejos de promover una participación ciudadana más directa. La Constitución contempla, con carácter complementario y ámbito más bien limitado, sistemas de participación directa como la iniciativa popular, el referéndum o la audiencia pública, pero su utilización ha sido extraordinariamente escasa.

En el mismo sentido restrictivo, la iniciativa legislativa popular se configuró de manera que fuera difícil su activación y posterior repercusión, y se evitó la articulación de un mecanismo como el referéndum abrogativo o propositivo. De hecho, el referéndum a escala local quedó restringido posteriormente por ley. La Constitución se limitó a establecer la competencia estatal para la autorización de consultas populares por la vía del referéndum.

Fue la legislación posterior y, más específicamente, los Reglamentos de Participación Ciudadana impulsados por los propios ayuntamientos los que establecieron una serie de mecanismos de participación municipal con la finalidad de garantizar la publicidad y la transparencia de sus actuaciones. Algunos de estos instrumentos son:

- Derecho a la información pública en determinadas políticas impulsadas por el ayuntamiento y en determinados plazos en los que se admiten reclamaciones y observaciones ante el pleno municipal.
- Publicidad de las sesiones del Pleno de las Corporaciones. Derecho a la participación en plenarios y comisiones informativas.
- Posibilidad de constituir asociaciones de contribuyentes en materia de contribuciones especiales.

¹² Véase Gomà, R. y Subirats, J., «Nuevos escenarios de integración de intereses: Los Consejos Económicos y Sociales Locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 44, 1988.

— Comisiones de concejales y vecinos para compartir decisiones y la gestión de determinadas políticas.

— Consultas populares a través de referéndum en aquellas cuestiones que se consideran especialmente relevantes para el municipio (Ley Orgánica del Referéndum de 18 de enero de 1980).

— Consultas informativas promovidas por el propio ayuntamiento para conocer la opinión de los vecinos, que generalmente se celebran antes de tomar la decisión y que no tienen carácter vinculante.

— Derecho de petición, iniciativa y queja, recogido en el artículo 29 de la Constitución.

— Ejercicio del derecho de asociación y subsiguiente participación en órganos colegiados (consejos sectoriales, juntas municipales de distrito, consejos y juntas rectoras de patronatos, fundaciones y empresas públicas municipales) y posibilidad de participar en la gestión de servicios públicos municipales a través de la concesión o co-gestión de los mismos.

— Derecho de audiencia.

— Derecho a la iniciativa ciudadana.

El éxito de estos mecanismos, así como el alcance en su función de facilitadores de una auténtica participación ciudadana, deben ser relativizados y, para ello, serán objeto de cierta reflexión en los apartados finales de este capítulo.

3.2 1987-1997: *¿hacia una democracia más participativa?*

Una vez superados los principales déficit prestacionales y consolidadas unas estructuras de gestión relativamente estables, los ayuntamientos españoles iniciaron a finales de los ochenta una nueva etapa. En estos años –como hemos venido señalando– tuvo lugar una serie de cambios en el ámbito local español que propiciaron un proceso de re-politización de estos escenarios.

Debido a que las transformaciones socio-económicas y políticas contribuyeron a cuestionar el modelo de democracia representativa, se perfilaron más sus límites. A finales de los ochenta, las demandas de los ciudadanos a sus ayuntamientos no eran ya las mismas y la persistente situación de crisis económica seguía afectando a los municipios. Por otro lado, el entorno político y económico era cada vez más diversificado y más globalizado.

En esta etapa, los Gobiernos locales no sólo no se vieron debilitados sino fuertemente reforzados gracias a su posición de proximidad. Al ser percibidos como mejor situados para conocer y dar respuesta a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos, se reconoce más la dimensión política de la actividad municipal. Esta revitalización del ámbito local tiene im-

portantes repercusiones tanto en la organización y gestión de los ayuntamientos como en su relación con los ciudadanos.

A finales de los ochenta, coincidiendo con una recuperación de la situación económica, emergen **nuevos entornos socio-económicos y culturales** en los que adquieren protagonismo nuevos grupos sociales y ciudadanos que desarrollan papeles más activos. En este contexto se ha utilizado la expresión *fragmentación social* para ilustrar una situación en la que aparecen nuevos tipos de necesidades –relacionadas, en algunas ocasiones, con dinámicas de marginación y exclusión social y, en otras, con las nuevas clases medias y sus demandas más exigentes y personalizadas– al margen de las que tradicionalmente articulaban los servicios del Estado de Bienestar.

Gobernar la ciudad ya no es una actividad circunscrita a determinadas instituciones sino una responsabilidad que se expande a través de una constelación de actores. La acción de gobierno municipal adopta una nueva dimensión. El Gobierno local puede desarrollar ahora más que nunca un papel activo y dinámico, ya que debe identificar los objetivos y las prioridades de su comunidad y, de acuerdo con ellos, dirigir los esfuerzos de un conjunto de actores. El municipio tiene que desarrollar sus capacidades de diseño estratégico y de liderazgo comunitario. Los representantes locales dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes. Aumenta, en definitiva, la complejidad, el tamaño y el sistema de toma de decisiones de las Administraciones locales.

Principales mecanismos de participación

La participación ciudadana encuentra en esta nueva situación un escenario adecuado para influir tanto en la toma de decisiones locales como en la propia producción de los servicios públicos: una participación entendida como reparto de poder, que abre caminos a la concertación, al diálogo, a la negociación y al pacto y que posibilita la gestión compartida y el control social sobre la actuación pública.

Los ayuntamientos deben reconsiderar las relaciones que establecen con los nuevos grupos sociales y cómo afectan éstas a la organización y gestión municipales. Emergen nuevos estilos de gobierno y se vislumbran actuaciones de horizonte estratégico. Los Gobiernos locales empiezan a definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades.

En algunos municipios españoles se detectan ya cambios significativos. Los modelos tradicionales de provisión de servicios públicos han sido reemplazados por otros nuevos, que implican una participación más amplia de los ciudadanos. La complejidad de los problemas por resolver y la diversidad de actores urbanos hace inevitable desarrollar fórmulas participativas y públicas basadas en compromisos.

Siguiendo la tipología establecida para especificar las distintas formas de participación según el tipo de relación entre la ciudadanía y el Estado, en esta nueva etapa los ciudadanos empiezan a ser considerados como *miembros de la comunidad*, que participan activamente en la definición de objetivos políticos y que persiguen no sólo intereses individuales sino también colectivos. La tendencia observada en algunos municipios apunta hacia esta **reactivación del rol de ciudadano** –no simplemente de consumidor– y se redefinen así las formas tradicionales de gobernar y gestionar nuestras ciudades, basadas ahora en un proceso de toma de decisiones más receptivo, participativo y consensuado¹³.

Es una etapa en la que se desarrollarán planes estratégicos, planes integrales –que no tendrán la envergadura de los primeros, pero sí la urgencia de buscar soluciones a situaciones difíciles o de degradación del territorio– y mecanismos de comunicación y participación. Sin embargo, el interrogante persiste: **¿qué tipo de participación ciudadana se empieza a promover en esta nueva etapa?**

En los años noventa los Gobiernos locales españoles retoman la cuestión de la participación ciudadana con el diseño de mecanismos que permitan mejorar los canales de comunicación entre el ayuntamiento y los ciudadanos, pero en las dos direcciones que ésta puede tomar: **del gobernante al gobernado y del gobernado al gobernante.**

— Pocos son los ayuntamientos españoles que hoy no cuentan con teléfonos de información al ciudadano, boletines informativos, medios de comunicación local o gabinetes de prensa.

— Son también cada vez más los municipios que avanzan en la otra dirección y ponen en marcha instrumentos para conocer las sugerencias, las demandas o las quejas de los ciudadanos.

— Como mecanismo que combina ambas direcciones, algunos ayuntamientos han impulsado iniciativas destinadas a favorecer y estabilizar sus lazos con la comunidad: consejos sociales, foros consultivos, planes integrales, planes estratégicos, consejos ciudadanos o co-gestión de servicios.

— Algunos municipios han puesto en marcha experiencias de participación e implicación ciudadana que van más allá de las entidades, grupos o asociaciones que, en defensa de sus intereses, intervienen en procesos de toma de decisiones. Se observa un salto cualitativo, una nueva sensibilidad, que supera la mera repercusión de las actuaciones políticas en función del rendimiento en votos o la protección de intereses para avanzar en el contraste público de ideas y proyectos con los ciudadanos.

¹³ Véase Brugué, Q., Amorós, M. y Gomà, R., «La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 1, INAP, Madrid, 1994.

Experiencias de este tipo se han detectado en todas las comunidades autónomas, en mayor proporción en municipios pequeños o medianos que en los grandes, y predominan en municipios con Gobiernos de izquierda o de coalición. Algunos de los instrumentos ligados a este proceso de innovación democrática contemplan la participación en:

- la gestión de servicios municipales (centros cívicos, servicios de información al ciudadano, programas municipales, patronatos municipales, medios de comunicación local),
- la organización de actos culturales y lúdicos,
- los procesos urbanísticos,
- las acciones de solidaridad,
- las políticas de defensa del medio ambiente,
- la elaboración de Reglamentos de Participación Ciudadana (Palma de Mallorca, Huesca y Córdoba).

Se han detectado también otro tipo de iniciativas innovadoras más ambiciosas. Son propuestas promovidas desde los ayuntamientos con objeto de conocer la opinión de los ciudadanos o, en otros casos, implicar a las comunidades en los procesos de decisión de las instituciones representativas. Se pretende, en definitiva, buscar la presencia directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Entre estas iniciativas destacaremos los Núcleos de Intervención Participativa (NIP), los Planes Comunitarios o los Procesos de Autogestión Integrales; también hemos de hacer referencia a las encuestas deliberativas, grupos de mediación, asambleas *minipopulus*, conferencias de consenso, consejos de ciudadanos o células de planificación.

Las experiencias más conocidas son los **Núcleos de Intervención Participativa**, que se llevaron a cabo en los municipios de Idiazábal (1992), Astigarraga (1992), en la Diputación Foral de Guipúzcoa (1993-1994)¹⁴ y, más recientemente (1996-97), en San Quirze del Vallés y en Rubí –en este último municipio en forma de consejo ciudadano–. En estos casos los municipios se inclinaron por trabajar con grupos de ciudadanos en un proceso de información plural y de deliberación colectiva sobre un problema que afectaba al municipio o al territorio. Por ejemplo:

— En Idiazábal el objetivo era proponer un emplazamiento alternativo para el equipo de fútbol local, que jugaba en precario en unos terrenos de propiedad privada que podían ser reclamados en cualquier momento por los propietarios.

— En Astigarraga la finalidad fue proponer una nueva ubicación para una instalación deportiva municipal.

¹⁴ Véase Font, J., «Los Núcleos de Intervención Participativa: Análisis de Tres Experiencias», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, INAP, Madrid, 1996.

— En Guipúzcoa el problema tenía unas dimensiones mayores, pues afectaba a diversos municipios: acordar el trazado de una autovía para el eje viario Malzaga-Urbina, que discurre desde la costa vasca hasta Vitoria.

La novedad de los Núcleos de Intervención Participativa radica en que tratan de integrar y recoger lo mejor de otros mecanismos de participación, como asambleas, jurados, consejos consultivos y encuestas de opinión, para que en el proceso de toma de decisiones públicas haya un escenario de diálogo en el que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones. Se organizan mediante grupos de unos 25 ciudadanos escogidos aleatoriamente y moderados por técnicos externos. Después de un período de información y debate, emiten un dictamen que no será vinculante para la Administración que lo ha encargado, pero que tiene la fuerza de haberse expresado tras un período de información intensiva y debate plural. En todas las experiencias destacó la amplia participación de los ciudadanos y su alto nivel de satisfacción. También obtuvieron una valoración muy positiva de los ayuntamientos promotores de estas experiencias.

Los **Planes Comunitarios** tienen más tradición en algunas ciudades españolas de Andalucía, Valencia, Galicia o Canarias. En ellos se pone especial énfasis en escuchar a informadores privilegiados y en coloquios de calle que sirven de base para elaborar un primer diagnóstico, que se contrastará con la información técnica disponible. Sobre este diagnóstico, se articulan programas sectoriales (empleo, salud, cultura, etc.) que aportan una visión de conjunto y soluciones lo más integrales posibles.

Finalmente, en unos pocos municipios se han puesto en marcha **Procesos de Autogestión Integrales**. En estas experiencias intervienen las instituciones, los dirigentes de las asociaciones implicadas y profesionales comprometidos. Intentan que el espacio público local sea generador de sinergias y alternativas positivas. Los procesos se invierten: aquí son los ciudadanos los que de manera organizada asumen el protagonismo, mientras que la Administración va a remolque y acaba apuntándose. Algunas experiencias basadas en estas metodologías se encuentran en la elaboración del primer Reglamento de Participación Ciudadana de la ciudad de Palma de Mallorca –a partir de una propuesta del movimiento vecinal– en el movimiento de Casas de Juventud en Aragón, en los Planes Comunitarios en Galicia o en las Prácticas de Investigación-Acción Participada en Córdoba.

Para concluir, constatamos –según apuntaba nuestra hipótesis inicial– como en una primera etapa (1979-1987) se consolidó la democracia representativa y se promovió una ciudadanía pasiva, mientras que en la segunda (1987-1997) se ha avanzado hacia un acercamiento de las relaciones entre la política y los ciudadanos, hacia una democracia más participativa.

En los primeros años de democracia municipal el ciudadano es, ante todo, un **miembro del Estado** y, como tal, está sujeto a una autoridad gu-

bernamental que define sus derechos y obligaciones. En este marco, el ciudadano se somete pasivamente a una Administración jerárquica y a las normas de una democracia representativa de mínimos.

A finales de los ochenta, en cambio, la definición del modelo de ciudadanía se modifica en dos grandes direcciones, que representan dos opciones ideológicas de fondo. Una primera percibe al **ciudadano como poseedor de derechos individuales** que se articulan a través de mecanismos que impulsan su libertad y su capacidad de elección. Desde esta perspectiva, las relaciones entre el gobernante y el gobernado se mercantilizan, al mismo tiempo que se restringen las posibilidades de participación a ciertas exigencias de tipo clientelar en la compra de bienes y servicios públicos.

La segunda perspectiva define al **ciudadano como miembro de una comunidad**, de una colectividad donde se establecen relaciones de solidaridad y no únicamente de competencia y donde se desarrollan mecanismos de regulación social. La alternativa a la democracia representativa no sería en este caso la mercantilización de las relaciones entre gobernantes y gobernados, sino una democracia más plena y participativa.

3.3 Reflexiones generales sobre experiencias de participación

En este apartado pretendemos recoger algunas impresiones relacionadas con las experiencias de participación ciudadana. Se trata de reflexiones generales y como tales hay que valorarlas. Las hemos organizado en tres puntos para referirnos a diferentes aspectos de la práctica participativa municipal: los ámbitos de participación, las características de las fórmulas de participación y sus usuarios.

Ámbitos de participación

La voluntad de generar mecanismos de participación ciudadana se ha extendido a todos los ámbitos de actuación de los Gobiernos locales. Sin embargo, no en todos ha alcanzando los mismos niveles de éxito. Valgan las siguientes impresiones:

— La mayor presencia de instrumentos de participación ciudadana se detecta bien en los ámbitos de actuación dirigidos a colectivos de población específicos (juventud, gente mayor, mujeres), bien en los ámbitos sectoriales donde se encauzan actividades muy personalizadas y cotidianas (ir al colegio, realizar un deporte, organizar fiestas mayores).

— Se produce una menor presencia, en cambio, en aquellos sectores que estructuran la división orgánica de los ayuntamientos (urbanismo, bienestar social, etc.), pero que tienen una incidencia más remota –no menos importante– en el día a día de los ciudadanos.

Traduciendo estas afirmaciones al lenguaje de las hipótesis, podemos sugerir:

— A más proximidad en la demanda particular y personalizada de los ciudadanos, más posibilidad de encontrar un instrumento de participación institucionalizado.

— A más focalización del grupo de población al que se dirige el instrumento de participación, más probabilidad de que funcione correctamente.

Estas dos hipótesis, en definitiva, permiten concluir que se está organizando una participación dirigida especialmente a la atención de las demandas y necesidades individuales, mientras que es más débil –no sabemos si por falta de voluntad de los ciudadanos o de los ayuntamientos– la articulación de espacios donde la participación tenga como objetivo asuntos de interés colectivo.

Fórmulas de participación ciudadana

Observando cómo se han articulado desde los Gobiernos locales los distintos instrumentos de participación ciudadana, se apuntan las siguientes ideas generales:

— El grado de formalización de las fórmulas participativas es desigual, pero en términos generales es bajo o medio.

— Se detecta una mayor formalización en los mecanismos de funcionamiento (en las dinámicas de participación una vez constituido el ámbito participativo) que en las vías de acceso a las instancias participativas.

— La asistencia a los espacios de participación es baja.

— No se detecta ninguna relación entre el grado de formalización y el nivel de participación.

Parece, pues, que, en su funcionamiento efectivo, los instrumentos de participación ciudadana tienden a la informalidad y que, además, esta situación no afecta a unos niveles de utilización de las instancias participativas alarmantemente bajos.

Los usuarios de la participación ciudadana

Los instrumentos de participación se dirigen tanto a colectivos como a personas individuales. En general, los responsables de la participación local expresan su deseo de fomentar la participación de los grupos y de los individuos, aunque reconocen que sólo la primera ha alcanzado cierta relevancia. A partir de esta constatación, presentamos un conjunto de valoraciones realizadas por responsables locales sobre las entidades que protagonizan la participación y las personas que las representan.

En cuanto a los representantes de los diferentes grupos o asociaciones, existe un amplio consenso entre los responsables municipales en destacar dos grandes rasgos definitorios:

— Son siempre los mismos y, por lo tanto, se sospecha de su capacidad para representar los intereses del conjunto de la colectividad.

— Su competencia para actuar como interlocutores de la comunidad es baja. Esta afirmación se explica por un conjunto de factores: falta de información, poca disponibilidad de tiempo para tareas vinculadas a la participación o dificultad para entender la multitud de asuntos que deben tratar.

De los rasgos anteriores se deduce, obviamente, una ácida crítica al papel que desarrollan los dirigentes asociativos como actores principales de la participación en el ámbito local, tanto por su sesgo representativo como por sus dificultades para entender y relacionarse con la Administración. Aunque ésta sea la opinión mayoritaria, cabe alguna matización. Encontramos indicios de que está mejorando la capacidad de interlocución de los representantes de las asociaciones. A pesar de su aparentemente baja representatividad, estos líderes se caracterizan por un amplio y profundo conocimiento del terreno comunitario y por ello su aportación es más relevante de lo que a primera vista podría parecer.

Refiriéndonos ahora globalmente a las entidades, podemos señalar algunas opiniones compartidas por la mayoría de los responsables de la participación municipal:

— Baja capacidad para representar los intereses colectivos. Se acusa a las asociaciones de actuar como grupos estrictamente endogámicos, defensores de intereses particulares y con dificultades manifiestas para coordinarse con la Administración y con otras entidades.

— Desde una perspectiva más optimista, se constata que las entidades han ido aprendiendo a participar. Para los responsables públicos, esto significa que han superado actitudes estrictamente reivindicativas y que han incorporado modelos de actuación basados en la voluntad de colaboración con la Administración. Se considera, en este sentido, que la gran virtud de la participación actual radica en la sustitución de los tradicionales comportamientos tipo «pataleta» por actitudes más racionales y conscientes, aptas para generar espacios idóneos de intercambio de informaciones, ideas y puntos de vista. Parece, según estas opiniones, que se pasa de una participación esporádica y secuencial a una más continuada y que este tránsito ha sido clave para generar un nuevo estilo de participación.

Este último punto es muy interesante, pues define el modelo de participación que tienen en la cabeza nuestros responsables políticos y administrativos locales. Un modelo que valora a la baja el papel de las entidades como grupos de presión o como canalizadores de demandas ciudadanas

y que, en cambio, estimula su papel de colaboradores o co-productores de servicios.

Valoraciones sobre la participación ciudadana

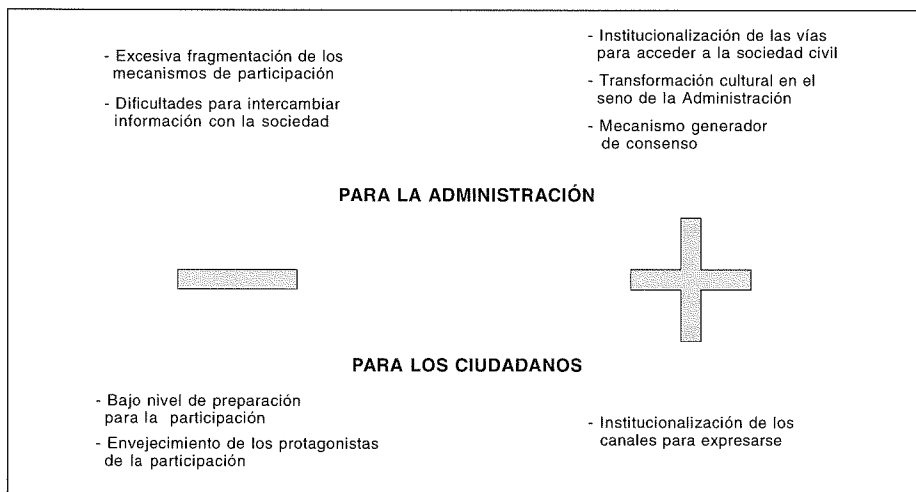
A pesar de las críticas apuntadas en los apartados anteriores, la valoración que hacen las autoridades municipales respecto a los instrumentos de participación ciudadana es globalmente positiva. Aunque no demuestran grandes entusiasmos, señalan que el proceso ha ido avanzando de forma casi involuntaria o, citando literalmente a uno de nuestros entrevistados, «que la participación genera dificultades, pero es inevitable».

En el cuadro 7 hemos resumido y ordenado algunas valoraciones –tanto las positivas como las negativas– en torno a la participación ciudadana en los municipios españoles.

Como puede observarse en el cuadro, las principales dificultades para el desarrollo de la participación se encuentran, por un lado, en el propio perfil de los participantes y, por otro, en la complejidad de las estructuras administrativas:

— En cuanto al perfil de los participantes, los responsables municipales destacan su déficit formativo y su falta de información y, como resultado, el incremento de costes y de ineficiencias que puede generar su participación. También se valora negativamente el envejecimiento de los participantes y la omnipresencia de algunas personas y entidades. Se trataría, por tanto, de resolver dos grandes cuestiones: cómo renovar los cuadros dirigentes de las entidades y cómo llegar a nuevos interlocutores sociales.

Cuadro 7 – Aspectos positivos y negativos de la participación ciudadana



— Respecto a la complejidad de la Administración, se apuntan varias implicaciones. La complejidad es, ante todo, un freno al intercambio de información con unos ciudadanos que han de pagar un peaje excesivo para relacionarse con la Administración. Esa complejidad se considera, además, producto de una excesiva sectorialización de los instrumentos de participación ciudadana, que no sólo genera confusión, sino que, sobre todo, entorpece los enfoques globales y premia la defensa de intereses particulares.

A pesar de las dificultades, la opinión más general valora la **experiencia participativa como altamente positiva:**

— La primera razón de ese optimismo es explícitamente pragmática: la participación irá más o menos bien, pero es ya un hecho institucionalizado en unos instrumentos sin duda mejorables, pero que van funcionando.

— Por otro lado, se aprecia como la Administración ha ido asimilando la voluntad de incorporar la participación ciudadana y como esta asimilación ha comportado una *transformación cultural* de primera magnitud. Es un cambio lento y sin resultados visualmente espectaculares, pero de gran calado.

Notemos que, según los responsables municipales, los aspectos positivos de la participación no hacen referencia a experiencias de éxito, sino a la importancia de perseverar en su desarrollo, a pesar de las múltiples dificultades. Como afirmaba un responsable municipal, «la participación es buena por ella misma y, por lo tanto, así debemos valorarla a pesar de las limitaciones instrumentales que obviamente existen».

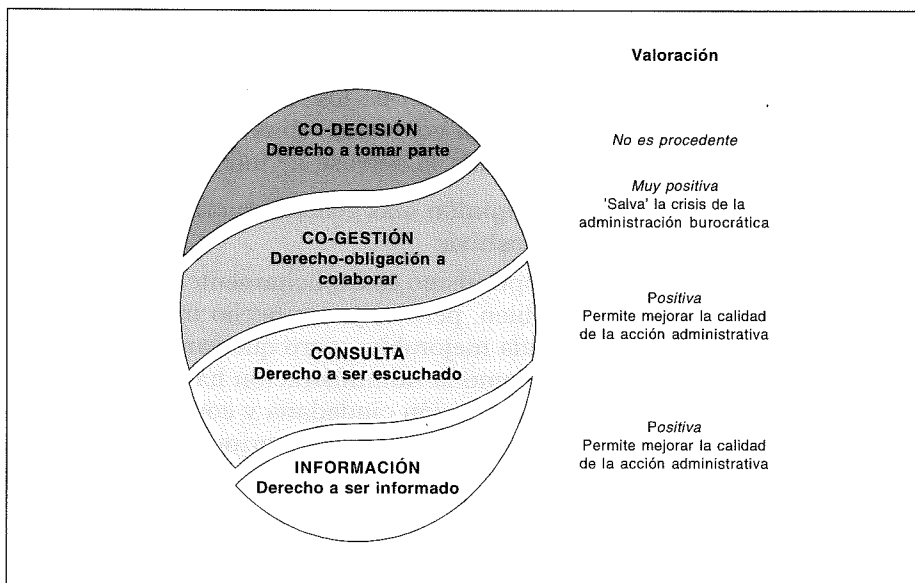
Sumario: ¿por qué participación ciudadana?

Al abordar los interrogantes sobre la participación ciudadana en el ámbito local se puede recurrir a un doble nivel de discurso. Podemos referirnos a lo que ha sucedido o bien a lo que debería suceder. Utilizando una tipología académica que clasifica la participación en tres categorías (el derecho a ser informado, el derecho a ser escuchado y el derecho a tomar parte), hemos intentado detectar en qué punto nos encontramos y hacia dónde vamos.

Sobre lo que efectivamente ha sucedido parece existir un amplio acuerdo: se ha impulsado el derecho a ser informado y el derecho a ser escuchado. En ningún caso, en cambio, se menciona la posibilidad de articular espacios de co-decisión, el derecho a tomar parte. En realidad, la mayoría de las opiniones de los responsables locales manifiestan explícitamente que la decisión es un monopolio político, una responsabilidad que no pueden compartir.

Sobre lo que debería suceder, tan sólo apuntaremos dos comentarios, resumidos en el cuadro 8:

Cuadro 8 – Valoración de los distintos tipos de participación ciudadana



— Cuando las autoridades municipales especifican qué entienden por derecho a ser informado y derecho a ser escuchado, casi siempre vinculan su discurso a mejoras gerenciales o administrativas. De este modo, los derechos a la información y a la consulta se transforman en la posibilidad de evaluar los servicios recibidos y de expresar demandas respecto a los mismos; algo muy cercano a lo que se conoce, en términos de gestión, como una estrategia de calidad total.

— En los últimos años se ha añadido una nueva categoría a la tipología mencionada: la participación como co-gestión. Desde esta posición, la participación se considera una tabla de salvamento ante la galopante crisis del Estado de Bienestar. La co-gestión permite involucrar a la sociedad civil en la prestación de servicios públicos, abaratando sus costes y permitiendo el desmantelamiento de la administración burocrática. Participar significaría, en definitiva, colaborar y corresponsabilizarse con la Administración.

En resumen, los responsables de la participación ciudadana tienden a situarla en una esfera más administrativa que política. Esta situación limita el impacto de la participación, pero –según los protagonistas locales– este límite se justifica por la vocación prestacional de los ayuntamientos. Lo cual apunta un peligro para el futuro, pues, como hemos insistido en el apartado anterior, entra en contradicción con el proceso de politización que experimentan los Gobiernos locales. La participación ha de ir acompañada de un reconocimiento de la dimensión política local o quedará vacía de contenido.

4. De la expansión burocrática a otras lógicas administrativas

Hasta ahora hemos intentado argumentar y contrastar tres hipótesis que nos han permitido analizar la evolución de los Gobiernos locales en España y, de este modo, señalar qué expectativas se nos abren al cumplirse dos décadas de ayuntamientos democráticos. Estas tres hipótesis –de la nacionalización al localismo, del gerencialismo a la política y de la democracia representativa a la participativa– están íntimamente ligadas a la dinámica estrictamente municipal, mientras que la hipótesis que abordaremos a continuación tiene un carácter más general.

Según nuestra cuarta hipótesis de trabajo, las estructuras organizativas y prestacionales municipales han evolucionado desde su inicial crecimiento burocrático hasta su más reciente reestructuración o modernización de corte *posburocrático*. Parece claro, por tanto, que se trata de una hipótesis que afecta a todos los niveles administrativos y que, además, ha gozado de un gran predicamento desde mediados de los años ochenta. Nos remitimos al capítulo IV de este mismo Informe, donde se aborda con detenimiento este tema.

Quizá el ámbito local ha sido peculiar por su gran capacidad de experimentación. Los ayuntamientos son muchos y con tamaños que facilitan la puesta en práctica de innovaciones organizativas y gerenciales. Sin embargo, también su diversidad dificulta cualquier intento de generalización: las experiencias son múltiples y diversas, los resultados dispares y las realidades locales demasiado distintas para intercambiar modelos o iniciativas.

Aceptando, pues, la complejidad de la situación, pretendemos tan sólo ofrecer una secuencia de los principales cambios que han experimentado las estructuras locales de prestación de servicios. Hemos asignado a esos cambios unas fechas que no tienen otro valor que el de situarnos, sin pretensión de fijar un calendario preciso:

- 1979-1987: crecimiento y burocratización.
- 1987-1991: primeras iniciativas posburocráticas.
- 1991-1995: profundización y replanteamiento de las iniciativas posburocráticas.

4.1 1979-1987: crecimiento y burocratización

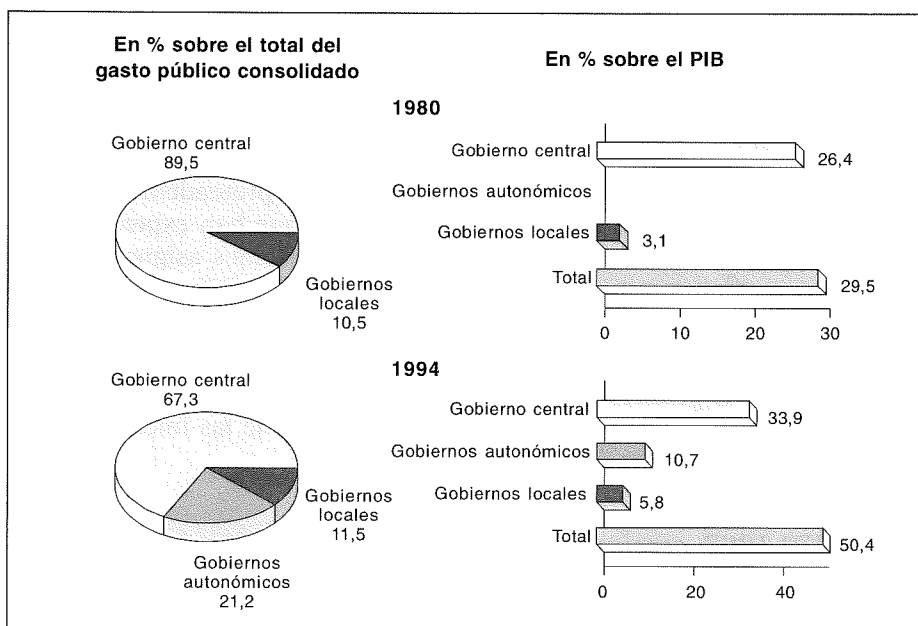
Los primeros ayuntamientos democráticos heredan unas estructuras deficitarias, sin recursos económicos ni humanos para desarrollar las tareas prestacionales que figuraban entre sus principales objetivos. A partir de 1979, sin embargo, se produce un aumento espectacular de la capacidad de

intervención local. Aumento que, de todas formas, es paralelo al incremento de los recursos que en España se dedican a la Administración Pública durante este período, pero que, en porcentaje sobre el gasto público total y sobre el PIB, no refleja ningún proceso de descentralización que tenga como objeto específico el espacio local (gráfico 3).

De todas formas, los recursos económicos, materiales y humanos a disposición de los responsables municipales aumentaron espectacularmente, facilitando la satisfacción de su demostrada vocación prestacional. El incremento de recursos se traduce –y esto es lo que ahora más nos interesa– en la consolidación de una estructura prestacional de características tecnoburocráticas. Las más destacadas son las siguientes:

Control jerárquico y centralizado. La burocracia se construye conjugando una división vertical de responsabilidades y una distribución horizontal de tareas. La claridad de las atribuciones, de uno u otro signo, tiene como objetivo facilitar un control estricto sobre el funcionamiento de la organización. El control se materializa en los múltiples niveles intermedios de una estructura que converge en un vértice, una cúpula con capacidad para vigilar y planificar desde su atalaya jerárquica. Se trata, pues, de una

Gráfico 3 – Distribución del gasto público no financiero por niveles de gobierno. En 1980 y en 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Bosch Roca, N., «La Financiación», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1997.

organización altamente centralizada, al menos en los procesos de decisión y en las estrategias de actuación.

Los ayuntamientos españoles de la primera mitad de los años ochenta tienden a reproducir este modelo jerárquico y centralizado:

- por la vocación controladora de unos responsables políticos que desconfían de unas organizaciones heredadas del franquismo;

- porque la centralización les permite *planificar* y *racionalizar* los procesos a través de un diseño centralizado que garantice y vigile su correcto desarrollo;

- por los imperativos de un crecimiento constante que reclama clarificación orgánica, pero que, al tiempo, impide planteamientos más sofisticados que la simple creación de una nueva área o de un nuevo nivel orgánico.

El resultado se plasma en la **creciente densidad y complejidad de los organigramas municipales**. El número de niveles de la jerarquía tiende a aumentar a medida que lo hace el volumen de la actividad prestacional de los municipios. El número de divisiones orgánicas también crece y, de este modo, especializa y fragmenta las actuaciones de la organización. Las referencias a los organigramas municipales ya comentadas en el segundo apartado sirven también para ilustrar este punto.

Dominio de las lógicas profesionales. Las organizaciones burocráticas se basan en la utilización del conocimiento experto como herramienta para maximizar la eficiencia de sus actuaciones. El profesionalismo ofrece la seguridad y la garantía que debe rodear a todo servicio público, al tiempo que se interpreta como un elemento de neutralidad que aísla a la administración del ámbito de la política.

Los primeros ayuntamientos democráticos carecían de los profesionales necesarios para desarrollar su actividad prestacional, pero pronto concentraron sus esfuerzos en remediar esta situación. Durante buena parte de los años ochenta los responsables locales consideran que su organización necesita técnicos y conocimientos capaces de garantizar la realización eficiente de las tareas. Así pues, son muchos los profesionales que se integran en unos organigramas pensados desde la parcialidad de sus lógicas. O, en otros casos, son los políticos quienes se reciclan para aportar al municipio no sus proyectos sino sus habilidades técnicas o profesionales.

Durante la primera etapa de los ayuntamientos democráticos la relación entre profesionales y Gobiernos locales presenta algunas peculiaridades. Por un lado, la abundancia y las dinámicas de crecimiento de los municipios configura un mercado laboral que ofrece muchas posibilidades a jóvenes profesionales sin experiencia. Éstos aprovechan la oportunidad de completar su formación en instituciones complejas y exigentes, con el consiguiente beneficio para su perfil profesional. Sin embargo, una vez alcanzado este perfil, los ayuntamientos tienen dificultades para retener a los

profesionales que han formado, por falta de recursos para competir con las ofertas de otros niveles de la Administración o del ámbito privado. Para los municipios esta situación es particularmente grave, pues no pueden aprovechar la formación que han proporcionado y quedan, además, en una situación de permanente interinidad.

La inestabilidad de los primeros profesionales tiende a subsanarse, en un primer momento, con políticos que actúan como técnicos, hasta que, más tarde, una cierta consolidación de las plantillas municipales permite superar esta situación. Pero nunca se duda de la necesidad de utilizar la *técnica* y la *profesionalidad* como eje vertebrador de la organización municipal.

Provisión monopolista de los servicios. Objetivos destacados de la burocracia son la eficiencia, la racionalidad, la seguridad y la profesionalidad. Estos objetivos se logran asumiendo el monopolio de la ejecución; es decir, prestando directamente los servicios. La organización burocrática, por tanto, consolida una amplia estructura prestacional, dotada de recursos y de personal estable, que permita la realización directa de las tareas asignadas.

La dinámica de crecimiento de los primeros ayuntamientos democráticos pone de manifiesto su voluntad de asumir los servicios desde la propia estructura y personal municipal. Pretenden potenciar su capacidad de actuación sobre la comunidad y, según parece, la única forma de lograrlo es a través de un aumento paralelo de su base organizativa. La combinación de voluntades prestacionales y de actitudes monopolistas converge en la creación de una Administración local expansiva y burocratizada.

Esta primera etapa de burocratización municipal se explica, entre otras razones, por el dominio de las lógicas asistenciales y por la creciente disponibilidad de recursos. Son rasgos característicos de los llamados municipios de bienestar. En definitiva, esta primera fase expansiva puede interpretarse como la homologación europea de unos municipios que, partiendo de un claro retraso, pretenden incrementar su capacidad de actuación, sus recursos, sus estructuras y, finalmente, la incidencia sobre la calidad de vida de sus ciudadanos.

En la segunda mitad de la década, sin embargo, se empieza a replantear la viabilidad de un modelo que se enfrenta con nuevas demandas sociales, con limitaciones presupuestarias y con las nuevas tecnologías disponibles en la producción de bienes y servicios. En el caso de los Gobiernos locales españoles, estas tendencias de fondo se ven acrecentadas por razones internas: se han superado los déficit heredados del franquismo, los actores locales han aprendido las reglas del juego y las vocaciones asistenciales se han moderado. La nueva situación externa e interna, en definitiva, abre las puertas a una nueva etapa donde la voluntad de modernización reemplaza a las dinámicas de crecimiento tecnoburocrático.

4.2 1987-1991: primeras iniciativas de cambio

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, los municipios españoles experimentan las presiones que sus vecinos europeos venían sufriendo desde finales de los años setenta o principios de los ochenta. Se detiene su ritmo de crecimiento y se duda de la continuidad de su papel de gran ejecutor monopolista de las políticas de bienestar. Curiosamente, el proceso de homologación al que nos referíamos anteriormente toma como espejo unos ayuntamientos que están cambiando radicalmente y que, precisamente, cuestionan el modelo de municipio de bienestar que pretendíamos imitar.

Las razones de este cuestionamiento son múltiples, pero encuentran un campo abonado en el ámbito organizativo. Los argumentos utilizados son simples:

— En un momento en que el tamaño de la Administración Pública se interpreta como un elemento distorsionador del crecimiento económico, los Gobiernos locales son acusados de mantener una dinámica incremental insoportable y de absorber unos recursos imposibles de mantener. Los municipios de bienestar son, desde esta perspectiva, responsables de buena parte de los avatares que se identifican con la tan manida crisis del Estado de Bienestar. La conclusión no puede ser más inmediata: **es imperativo reducir los Gobiernos locales**. Las iniciativas thatcherianas de los primeros años ochenta son la expresión más clara de la puesta en práctica de esta conclusión.

— En segundo lugar, y más importante aún para lo que ahora nos ocupa, se acusa a la Administración local de ser no sólo demasiado grande, sino cara e ineficiente. Carestía e ineficiencia que se ponen, además, en relación directa con su diseño burocrático. De este modo, la burocracia ya no es un simple modelo organizativo, sino una deplorable característica que justifica el ataque a los municipios de bienestar. La conclusión aparece otra vez de forma inmediata: además de reducir el tamaño de los Gobiernos locales, hay que **modificar profundamente sus métodos de trabajo, sus estructuras y su modelo administrativo**.

Podemos detectar el impacto de estas valoraciones –que, insistimos, abundan sobre todo a partir de mediados de los años ochenta– en las tres características que en el apartado anterior utilizábamos para resumir el modelo de administración burocrática:

Procesos de descentralización funcional y jerárquica. La centralización burocrática propiciaba el control y la planificación, pero generaba rigidez procedimental, alejaba a la organización de los receptores de sus servicios y convertía a los empleados de base, los que efectivamente conocen la situación, en simples piezas sin ninguna participación en los procesos de toma de decisiones. Los procesos de descentralización pretenden incidir

sobre estos tres ámbitos, mejorando la flexibilidad organizativa y la proximidad a los usuarios de los servicios y potenciando la participación y el compromiso de todos los niveles de la organización. Las afamadas *estrategias de calidad*, que empiezan a proliferar durante este período, son la expresión operativa de estas intenciones.

Aparte de las experiencias particulares con programas de calidad, se identifican dos modelos de descentralización en nuestros municipios:

— En algunos casos encontramos lo que se ha denominado *localización de la prestación de servicios*, como reacción a la lejanía y la falta de receptividad del centralismo burocrático. En la práctica, la localización de los servicios se traduce en diseños orgánicos más integrados y, por tanto, más orientados a las necesidades complejas de los usuarios y más accesibles a unos ciudadanos que reclaman procesos administrativos más simples. La localización de servicios, sin embargo, no requiere una descentralización paralela de la autoridad jerárquica. Es más, a menudo viene acompañada de un incremento complementario de centralización en los procesos de decisión, como contrapeso al posible incremento de la autonomía operativa de las partes descentralizadas.

— Las *iniciativas de desarrollo comunitario* representan una alternativa a los procesos de descentralización que acabamos de comentar. Pretenden delegar tanto funciones como responsabilidades para ámbitos concretos –poblacionales o territoriales– de actuación. El objetivo no es únicamente la localización de los servicios, sino también potenciar la posibilidad de conocer a fondo las necesidades y los recursos de cada espacio de intervención.

En cualquier caso, la tendencia a la descentralización contrasta con la uniformidad y la rigidez de las centralizadas jerarquías burocráticas, pero –como veremos– también acarrea algunas dificultades. La descentralización puede provocar una excesiva fragmentación de tareas y responsabilidades y, de este modo, obstaculizar el desarrollo de un modelo equilibrado y coherente. Si la burocracia exageraba el control, la posburocracia podría caer en el descontrol.

La introducción de lógicas participativas. El dominio de las lógicas profesionales es un rasgo característico de las organizaciones burocráticas que también ha suscitado críticas de importancia. En el ámbito de la Administración, el *profesionalismo* implica una definición de los problemas que no toma en consideración las necesidades reales de la comunidad, sino que los formula a partir de los criterios y preferencias de los propios profesionales. O lo que es lo mismo, los profesionales no se limitan a aportar soluciones, sino que también aportan los problemas: la lógica profesional busca aquellos problemas que se adaptan a sus soluciones y, por lo tanto, tiende a ignorar que existe un mundo exterior (no-profesional) y se des-

preocupa de aquellas necesidades para las cuales su «manual» no ofrece una solución claramente definida.

El esquematismo profesional limita artificialmente los problemas de los ciudadanos y simplifica su complejidad para adaptarlos a las soluciones técnicamente disponibles en cada momento. Ante esta situación, la alternativa de **potenciar las lógicas participativas** representa un intento de **invertir el proceso**: los problemas los deberían definir aquellos que los experimentan.

La participación de los usuarios en el diseño organizativo ha sido un tema estrella en la superación de la desprestigiada administración burocrática. Se concreta en proclamas a favor de la imitación empresarial y de la orientación a las demandas de los clientes. En los municipios españoles es frecuente, a partir de mediados de los años ochenta, encontrar programas de modernización administrativa que parten de los objetivos –expresados literalmente– de maximizar la satisfacción de los clientes y de favorecer el tránsito del *ayuntamiento-burocracia* al *ayuntamiento-empresa de servicios*.

Este proceso, sin embargo, tiene también sus propios peligros. Nos referiremos a ellos en el siguiente apartado, pero anticipemos que una excesiva *mercantilización* o *clientelización* de las estructuras prestacionales puede distorsionar los resultados de unos servicios que –recordémoslo– son públicos. Si más arriba señalábamos que el descontrol puede suceder al exceso de control, del mismo modo alertamos aquí sobre una posible sustitución del impersonalismo profesional por el particularismo de las demandas de los clientes. El impersonalismo profesional uniformiza, pero el clientelismo puede relajar la responsabilidad pública respecto a determinados servicios.

La habilitación como alternativa al monopolio ejecutor. Desde hace algunos años, y también introduciendo en España tendencias presentes en el conjunto europeo, el debate se ha centrado en un aspecto antes olvidado: a la preocupación por el diseño interno de la Administración municipal ha seguido una **nueva preocupación por las relaciones externas de esta Administración**. Se abre una reflexión no sobre cómo ejecutar la prestación directa de los servicios sino sobre cómo hallar el equilibrio entre la prestación directa y las fórmulas externas que podemos agrupar bajo el término de *externalización de los servicios*.

Cualquier observador del mundo municipal sabe a qué nos referimos, pues la reciente proliferación de sociedades anónimas públicas, privadas o mixtas, la creciente utilización del sector informal, la creación de patronatos y fundaciones o el recurso a voluntarios y asociaciones de diversa índole se ha convertido, en la mayoría de los ayuntamientos españoles, en una de las líneas más frecuentes de cambio administrativo.

Trasladar el énfasis del interior al exterior de la organización ha supuesto un conjunto de nuevos retos para los responsables de la Administración municipal. Quisiéramos destacar los dos que nos parecen más relevantes:

— La necesidad de diseñar modelos mixtos de prestación de servicios y, por lo tanto, de establecer mecanismos de relación con un entramado diverso de actores que, según los casos, complementan o sustituyen las actuaciones del ayuntamiento.

— La necesidad de conocer el entorno (con la multiplicidad de actores y recursos disponibles) y de anticipar su evolución reclama un papel más activo en el análisis, planificación y previsión del futuro. Esta preocupación por el medio o largo plazo era ajena a las dinámicas tradicionales de la administración burocrática.

En el ámbito municipal, el resultado de estas transformaciones es una profunda revisión de las propias tareas, de las estructuras de prestación y de los responsables de las mismas. Se trata, por un lado, de encontrar criterios que permitan escoger entre fórmulas internas o externas de ejecución y, por otro, de diseñar instrumentos de relación con agentes exteriores en quienes, en definitiva, se delega no una tarea cualquiera sino un servicio público.

Como ya puede intuirse, este tercer punto incorpora las ventajas y los peligros de los dos anteriores. La externalización puede interpretarse positivamente como un proceso de descentralización que permite una mayor calidad en los servicios, entendida como acercamiento a las demandas de los clientes y al mito de la empresa de servicios. Pero la externalización masiva de servicios puede provocar una indeseada fragmentación que degenera en descontrol y difumina las responsabilidades públicas.

4.3 1991-1997: las nuevas iniciativas a examen

Las innovaciones posburocráticas referidas proliferan en los ayuntamientos españoles con niveles de éxito variables. Sin embargo, el optimismo con que se iniciaron se ha visto doblemente desbordado:

— Los responsables de la Administración local se dan cuenta de la necesidad de completar sus iniciativas de carácter eminentemente estructural (descentralización, participación y habilitación) con **estrategias que profundicen en los aspectos culturales**; es decir, con una renovación de la mentalidad, de la forma de pensar de la propia organización.

— Los **peligros ya apuntados de descontrol y pérdida de responsabilidad pública** dan pie a ciertos replanteamientos o reflexiones que matizan el entusiasmo más o menos ingenuo de las primeras innovaciones posburocráticas.

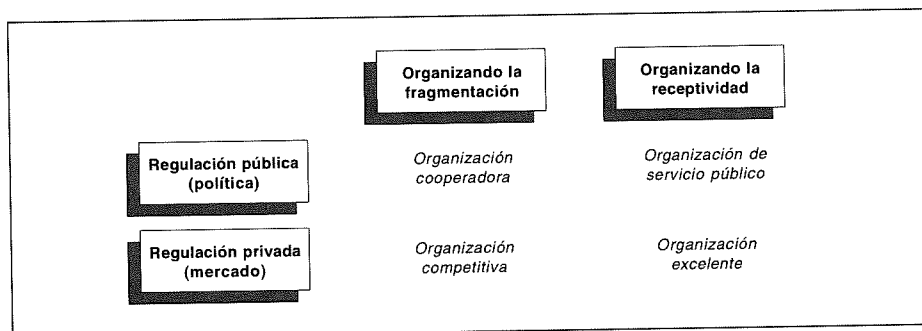
Respecto a la profundización en aspectos actitudinales, la mayor parte de los ayuntamientos españoles considera necesario mejorar la gestión de los recursos humanos, impulsar una cultura organizativa orientada a la calidad y reconducir los estilos de dirección. Sin embargo, los avances en estas direcciones han sido muy modestos: algunas experiencias piloto cuya consolidación y sistematización aún parece lejana.

En relación con la posible dejación de responsabilidades, algunos municipios –tampoco demasiados– han replanteado sus estrategias iniciales para recuperar tanto la capacidad de liderazgo político (*responsabilidad pública*) como la dimensión ciudadana de unas personas que no son únicamente consumidores o clientes de servicios públicos (*control público*). Partiendo de unos pocos estudios de casos y, por tanto, sin datos para generalizar, podemos interpretar las últimas transformaciones como paso de una posburocracia que básicamente confía en el mercado a otra que pretende recuperar la capacidad de regulación pública para, de este modo, mantener el control y la responsabilidad sobre los servicios¹⁵. Esta distinción se resume en el cuadro 9.

Sin entrar en detalles que pueden encontrarse en el texto de donde hemos tomado la información para elaborar este cuadro, destacaríamos el contraste entre los *municipios excelentes y competitivos* y los *municipios co-operadores y orientados al servicio público*.

Los **municipios competitivos y excelentes** toman como punto de referencia las empresas de servicios y, por lo tanto, diseñan las relaciones organizativas internas a partir del regulador mercantil, es decir, la competencia. Son ayuntamientos que tienden a minimizar el uso de mecanismos

Cuadro 9 – Del mercado a la regulación pública. Modelos organizativos



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Gomà, R. y Brugué, Q., «Nuevos modelos de gestión y de organización pública», *Autonomies*, n. 18, Barcelona, 1994.

¹⁵ Se trata de modelos ideales. La realidad, como es obvio, es menos polarizada e incorpora los tipos ideales como formas complementarias, no excluyentes.

de control y vigilancia sobre los servicios externalizados, por considerar que la autonomía de acción de las distintas organizaciones es un elemento indispensable para su eficiencia en un marco competitivo. De este modo, los ayuntamientos fragmentan su organización encomendando tareas a agentes externos, sean organismos autónomos, sociedades mercantiles, institutos municipales, patronatos o asociaciones; pero no consideran necesaria una estrecha tutela de estas *agencias prestadoras*, ya que precisamente esa autonomía les proporciona ventajas que el afán controlador podría echar a perder.

Estos municipios también experimentan con mecanismos que fomenten la competencia interna, como los cuasi-mercados, la distinción entre los roles de comprador y vendedor o la creación de sociedades mercantiles de titularidad pública que conviertan a la propia organización pública en una réplica del mercado. El objetivo es fomentar, a través de la competencia, la economía y la eficiencia de aquellos servicios que no han sido externalizados. La imitación de modelos de gestión empresarial ha sido un rasgo común en la mayor parte de los municipios españoles de los años ochenta.

Finalmente, el propio mercado facilita, asimismo, la receptividad de la organización a través del permanente diálogo entre la oferta y la demanda. Se trata, en definitiva, de diseñar una organización atenta a las demandas de los clientes y con capacidad de darles una respuesta rápida y eficaz. El modelo bancario –con su atención personalizada, sus gestiones telefónicas, sus cajeros automáticos y su sonriente personal– se convierte en el punto de referencia para los municipios que, utilizando la misma terminología del ámbito privado, aspiran a la excelencia.

Los **municipios cooperadores y orientados al servicio público**, en cambio, pretenden recuperar tanto a los políticos como a los ciudadanos. Los primeros habían sido desplazados por el modelo empresarial dominante, mientras que los segundos habían sido reducidos a clientes con demandas que satisfacer. A pesar del atractivo y la fuerza del discurso dominante, algunos municipios detectan problemas cuando se olvida la dimensión política y ciudadana de unos servicios que, en tanto que públicos, presentan unas características que no siempre permiten su homologación con los que se producen en el sector privado. Tienden, por tanto, a modelos de regulación pública o política.

No vamos ahora a reproducir el debate que están generando estas ideas y reflexiones; simplemente las lanzamos para apuntar la posible evolución que, en el ámbito de las prestaciones, puede caracterizar a los municipios españoles del próximo siglo. Nuestra opinión es que en este debate se sustituirá el vocabulario de competencia y clientes por nuevas referencias a la política, la democracia y la participación ciudadana. El tiempo decidirá.