



# La dimensión institucional de la política municipal: la organización y sus actores



---

## CAPÍTULO 1

# La dimensión institucional de la política municipal: la organización y sus actores

---

*Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un Gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad.*

Alexis de Tocqueville

*Si las instituciones fallan, es principalmente porque las propias personas fallamos a las instituciones. Y las personas fallamos a las instituciones cuando no pensamos ni actuamos con la debida consideración por los fines o propósitos dotados de especial valor que esas mismas instituciones personifican.*

Hugh Hecló



## **Contenidos**

**Preliminar 40**

**1. El Gobierno municipal comienza a andar: la trascendencia de los primeros pasos 41**

**2. La definición de las prioridades políticas es la esencia de la actividad del político (alcalde o concejal) que gobierna un municipio 43**

**3. Gobierno y Oposición: unas breves reflexiones 45**

**4. La “Gobernanza” local: batería de instrumentos para un “buen gobierno” 47**

**5. La organización administrativa y la gestión del cambio 49**

**6. La necesidad objetiva de una dirección pública profesional en el espacio local de gobierno 52**

**7. Las “personas” que trabajan en la organización 55**

**8. Relaciones del municipio con otros niveles de gobierno 57**

**9. Cuadro-Anexo: algunos consejos a los alcaldes 58**

**10. Conclusiones 59**

**11. Instrumentos de gestión 60**

**12. Algunas lecturas complementarias 61**

## Preliminar

---

*La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana.*

Douglass C. North

Nadie puede poner en duda la dimensión institucional del municipio como poder público en un Estado democrático. Y **la calidad del sistema institucional es, sin duda, uno de los elementos que sustenta el desarrollo económico y social**. Las instituciones son, en efecto, “infraestructuras sociales” que permiten un mejor crecimiento y acentúan la competitividad.

Tampoco se puede objetar nada a la idea de que **los municipios, en cuanto instituciones, compiten entre sí**: unas estructuras institucionales adecuadas, inspiradas en criterios de calidad democrática y buen gobierno, eficientes en su gestión y con una ciudadanía cívica, son factores que atraen inversiones, personas, negocios y, a fin de cuentas, prosperidad y empleo. Todo ello acrecienta la confianza que los ciudadanos tienen en su sistema institucional.

*La falta de confianza es claramente incompatible con el buen funcionamiento de una sociedad.*

Tony Judt

---

## 1. El Gobierno municipal comienza a andar: la trascendencia de los primeros pasos

---

*Todo al nacer es débil y tierno. Por ello hemos de tener los ojos abiertos en los comienzos; pues así como entonces por su pequeñez no descubrimos el peligro, cuando ha crecido, ya no descubrimos el remedio.*

Montaigne

A partir de que el alcalde ha sido investido como tal, comienza la andadura del Gobierno municipal y, por tanto, un nuevo ciclo político que se prolongará por cuatro años hasta la celebración de las nuevas elecciones.

El alcalde puede ser nuevo en el cargo o repetir mandato. Si se trata de un nuevo alcalde, lo razonable es que se produzca una ordenada transferencia de poder, lo que exigiría que el equipo de gobierno saliente le expusiera al entrante el estado actual de todas las políticas públicas, así como los proyectos de futuro en marcha (que estén ya comprometidos).

En nuestros niveles de gobierno estatal y autonómico, los cambios políticos dan lugar a traspasos de poder escasamente ordenados y poco eficientes en sus resultados. Lo mismo ocurre en los Gobiernos locales. En estos casos, las instituciones “pierden su memoria (política) histórica” y solo les queda la memoria “burocrática”, que conlleva una vuelta a empezar (cuando menos explicativa) de por qué se han adoptado determinadas decisiones.

Y esto tiene elevados costes institucionales (así como financieros) en lo que a la continuidad de políticas públicas del municipio respecta. **Un recto sentido institucional implica que el alcalde y el Gobierno saliente deben facilitar la transición al ejercicio de poder del alcalde y de su equipo de Gobierno entrante.**

*Mi gran secreto ha sido escoger bien a la gente, delegar en ellos, escucharlos y darles crédito por sus éxitos.*

Rudolph Giuliani

**El momento de formación del equipo de Gobierno es clave en cualquier organización, también lo es para el alcalde.** La asignación de responsabilidades políticas a determinadas personas ha de valorar muy bien las competencias políticas que cada uno tiene, pues un error en la elección puede tener consecuencias graves a medio/largo plazo.

Hay una tendencia a considerar como “Gobierno municipal” a la práctica totalidad de los concejales que conforman la mayoría que sustenta al alcalde. La situación se agrava en los casos de “Gobiernos de coalición”. **En los municipios de régimen común**, sin embargo, es el alcalde quien retiene las competencias ejecutivas que no están atribuidas al Pleno, pudiendo, en su caso, delegarlas en concejales.

El diseño presidencialista de ese modelo recomienda un proceso de delegaciones selectivas y, en todo caso, meditaciones, con el fin de vertebrar una estructura de Gobierno municipal que se asiente en la dirección política efectiva del alcalde y que funcione, a ser posible, de forma colegiada a través de la Junta de Gobierno, en la que sería razonable que no se insertaran todos los miembros de la mayoría, sino solo aquellos que tengan responsabilidades efectivas sobre determinados sectores de actividad.

**Distinto es el caso de los municipios de gran población**, en los que la idea de “unidad de Gobierno” está mejor expresada a través de una Junta de Gobierno con competencias propias, y de la que deberían formar parte exclusivamente aquellos concejales o miembros no electos con áreas de responsabilidad efectivas.

En ambos casos, debe reforzarse la idea de que el alcalde es el órgano representativo por excelencia del Ayuntamiento, pero también es el jefe o líder (presidente) del Gobierno municipal, lo que por añadidura debería conllevar que las estructuras se fueran configurando gradualmente como “auténticos Gobiernos”, basados en el principio de colegialidad, responsabilidad solidaria, y con presencia en los mismos (Juntas de Gobierno) exclusivamente de aquellos concejales con atribuciones delegadas. En suma, **un Gobierno municipal más coherente, congruente y eficiente**.

La primera tarea de este Gobierno municipal es elaborar una “hoja de ruta” del mandato que se inicia, esto es, un Plan de Gobierno, un Plan de Actuación municipal o un Plan de Mandato. Este documento es capital para racionalizar el proceso político de toma de decisiones y para alinear a la organización, a los directivos y a los empleados públicos en el cumplimiento de tales objetivos.

En el Plan de Gobierno o Plan de Mandato se deberán establecer las grandes prioridades políticas del período de los próximos cuatro años. Esto es particularmente importante en un contexto de crisis fiscal con escasez de recursos: habrá que sacrificar unas políticas públicas y dar preferencia a otras. Esta es, en efecto, la esencia de la política.

Se ha de diseñar estratégicamente el futuro del municipio para un mandato. **El equipo de gobierno debe tener, por tanto, un buen conocimiento de la realidad en la que se**



**encuentra el Ayuntamiento** (ya sea por experiencia previa o, en su caso, por un correcto proceso de transferencia de poder). Esta operación será particularmente necesaria en el mandato 2011-2015.

El primer año es clave para formular las líneas centrales de las políticas que se quieren realizar en un determinado período. En todo caso, se ha de ser plenamente consciente de que la acelerada evolución de los acontecimientos introduce a la estrategia en un marco de incertidumbre. Nadie en 2007 podía prever que un año después estallaría la crisis financiero-económica en la que estamos inmersos. No obstante, ello no exime de la importancia de apostar por este instrumento de racionalización de la política municipal, cual es el Plan de Actuación municipal.

---

## **2. La definición de las prioridades políticas es la esencia de la actividad del político (alcalde o concejal) que gobierna un municipio**

---

En los primeros años de la democracia los ayuntamientos prestaban los servicios elementales a los ciudadanos. Se trataba de necesidades evidentes y urgentes que incentivaron la aparición de organizaciones locales (ayuntamientos) fuertemente ejecutivas en un entorno muy poco problemático y previsible (“organizaciones de rendimiento”).

Treinta años después las condiciones han cambiado profundamente. Las necesidades han ido creciendo y el entorno se ha vuelto incierto. Los servicios obligatorios presentan un grado de prestación satisfactorio y los ayuntamientos –como se verá en el Capítulo 2- se han adentrado en el ejercicio de múltiples actividades y prestaciones al servicio de la ciudadanía.

**La “cartera de servicios” ofrecida por los ayuntamientos ha crecido de forma exponencial en los últimos años**, al calor de una fuerte demanda ciudadana y, sobre todo, de unos recursos financieros de diferentes procedencias que permitían prestar tales servicios y construir infraestructuras y equipamientos. La situación, sin embargo, ha cambiado radicalmente en los últimos años y, previsiblemente, esa tendencia se mantendrá en los venideros.

**Los ayuntamientos deben dejar de lado su concepción de “organizaciones de rendimiento”, para transformarse gradualmente en “organizaciones estratégicas” en las que la decisión de la prioridad política se convierte en el motivo esencial de su existencia.**

**La política es la elección, a veces “dramática”, entre bienes igualmente valiosos, pero que no admiten realización simultánea** o, al menos, no permiten dedicar a ellos los mismos recursos humanos, económicos o materiales. El tiempo acotado de cuatro años de mandato (el ciclo político o, como se ha dicho, “la tiranía del mandato”) y la limitada responsabilidad de recursos, obliga a que el político local se deba inclinar necesariamente por dar preferencia a una política sobre otra. O, al menos, deberá decidir dónde dedica más recursos y en qué ámbitos menos.

Y para llevar a cabo un proceso racional de decisión política es relevante disponer de una “hoja de ruta” (qué es lo que se quiere y adónde se va), evaluar los recursos de que se dispone (humanos y económicos), así como basar tales decisiones en un proceso previo de información de calidad y de contraste efectivo de pareceres (donde entran, como se verá, los instrumentos de participación ciudadana).

*En ausencia de proyecto la prueba ensayo error no proporciona aprendizaje, hay error sin ensayo. Ni de un gran éxito ni de un gran fracaso se aprende, solo los pequeños aciertos y los pequeños fracasos muestran la dirección adecuada porque los errores admiten reparación.*

Manuel Zafra

En conclusión, el político local debe ocuparse preferentemente de formular políticas y estrategias, así como de establecer prioridades. Los alcaldes y concejales deben huir, en la medida de lo posible, de disquisiciones técnicas o de controversias jurídicas: solo los problemas que admitan más de una solución deberían requerir su especial interés y dedicación.

*A las cosas menudas, el alguacil acuda y a las cosas grandes, el señor alcalde.*

Anónimo popular

El político no debe rivalizar con el funcionario sobre la conveniencia de una decisión técnica o la aplicación de la ley. **El alcalde o el concejal lleva el timón, no es su función remar.** Debe decidir y, después, buscar de qué modo –respetando la legalidad y buscando la eficiencia- puede alcanzarse ese resultado: los directivos y técnicos deberán allanarle el camino para alcanzar ese objetivo (esto es, ejercer cabalmente la gestión pública de esas decisiones políticas).

---

### 3. Gobierno y Oposición: unas breves reflexiones

---

*(...) los más tienen derecho a mandar, pero en el respeto a los derechos de la minoría la democracia tiene que inspirarse en el principio de la mayoría limitada o moderada. Si no, vivirá un día y empezará a morir al día siguiente.*

Giovanni Sartori

En la política municipal Gobierno y Oposición actúan en el marco de una institución y, por tanto, su conducta debería estar imbuida de un alto sentido de pertenencia institucional: lo que hagan o lo que digan no es indiferente para la imagen de la institución y, en suma, para la calidad del sistema institucional, así como para la percepción que los ciudadanos y otros actores tengan de ese Ayuntamiento.

*Nuestro actual peligro no radica tanto en el exceso de pensamiento institucional como en su insuficiencia. La mente moderna ha perdido su equilibrio en lo que respecta a las instituciones.*

Hugh Hecló

En las decisiones políticas, al margen de razones espurias, se entremezclan por lo común innumerables intereses, a veces complementarios y en ocasiones contradictorios. La decisión implica, algunas veces, sacrificar o penalizar a determinados segmentos de la población en beneficio de los más. Una vez más, la priorización es la regla y la ponderación de intereses en juego nada fácil.

Pero **la política local es, sobre todo, capacidad de entendimiento, de negociación, de consenso y, en determinados casos, de disenso**. Con la finalidad de encauzar el disenso y transformar el conflicto en una pieza racional del modelo, la política local se estructura en el binomio Gobierno-Oposición (mayoría/minoría; aunque también puede haber Gobiernos minoritarios, pues en el ámbito local el sistema de designación automática del alcalde en segunda vuelta facilita esa opción) y se establece un conjunto de reglas institucionales.

Sin un buen Gobierno no hay política local que se precie y tampoco se pueden conducir eficientemente las políticas públicas, pero conviene advertir que **sin una Oposición leal y constructiva no se dan las condiciones necesarias para el buen gobierno y la calidad institucional necesaria**.

### ¿Qué es lo que requiere un sistema institucional local estable y ordenado?

- ▶ Que se cumpla el principio de lealtad institucional tanto en las relaciones internas como con el resto de niveles de gobierno.
- ▶ Que se logre un consenso político básico entre el partido o partidos en el Gobierno y los de la Oposición a efectos de determinar el Proyecto de Ciudad o la Agenda estratégica.
- ▶ Que se disponga de una Organización alineada con la Política con una distinción precisa de roles (la Política toma las decisiones; la Organización las implementa), sin perjuicio de su interrelación.
- ▶ Que se lleve a cabo una correcta gestión intergubernamental de las redes sociales y empresariales, con la puesta en marcha de modelos de gestión cooperativa y en red.
- ▶ Que se alcance el empoderamiento de la sociedad civil mediante el reforzamiento del capital social y de la confianza.

Algunas de estas cuestiones ya se han visto y otras se analizarán en fases sucesivas de esta Guía, pero ahora conviene detenerse en cuál es el rol de la Oposición política en un Ayuntamiento.

**En democracia quien gana no lo gana todo y quien pierde no lo pierde todo.** Este principio exige diseñar las instituciones de tal modo que se articulen de forma ordenada las relaciones entre Gobierno y Oposición. De hecho, políticamente hablando, el Ayuntamiento no se configura como una institución con un órgano colegiado (Pleno) y uno unipersonal (alcalde), con división de funciones. **La esencia de la democracia es la relación entre mayoría y minoría (Gobierno y Oposición).** En consecuencia, el Pleno, en verdad, no controla al alcalde y a su equipo de gobierno, sino que es la minoría quien ejerce tales funciones.

Pero no es **función de las minorías** desarrollar el control de legalidad (para eso ya están los órganos internos y externos habilitados a tal fin), sino **ejercer el control político**, valorando la oportunidad o conveniencia **de las decisiones adoptadas por el alcalde** y su equipo de gobierno.

El Pleno, en su calidad de órgano representativo, es expresión del pluralismo político y lugar, por tanto, de manifestación de las posibles posiciones de disenso con la mayoría. La labor de la Oposición es trascendental en un sistema democrático, tanto por la representación que tiene anudada como por las importantes funciones de control y supervisión de la actuación del Gobierno municipal. **La minoría se configura, así, como un necesario freno frente a hipotéticas actuaciones del Gobierno municipal** que puedan ser objeto de censura.

En todo caso, hay supuestos en los que la democracia (sistema de adopción de acuerdos) exige mayorías cualificadas (siempre excepcionales), lo que puede reforzar el papel de la minoría, y en otros casos la trascendencia de determinados asuntos para el propio municipio exige por

la propia Oposición un comportamiento leal y responsable, actuando de conformidad con lo propuesto por el alcalde o su equipo de gobierno. Son los asuntos de “ciudad” o las decisiones estratégicas. En estos casos, el papel responsable de la Oposición (y de la minoría misma) engrandece su papel institucional. La función de la Oposición se retoma en el Capítulo 5 de la presente Guía.

---

## 4. La “Gobernanza” local: batería de instrumentos para un “buen gobierno”

---

*La nueva Gobernanza permite superar las limitaciones y defectos del gobierno tradicional, particularmente cuando una elite político-técnica centralizada y socialmente distante toma las decisiones y sitúa al Gobierno en mejores condiciones para cumplir su responsabilidad de dirigir la sociedad por el hecho de movilizar y conjugar las capacidades existentes en una sociedad.*

Luis F. Aguilar

La Gobernanza local se plantea como un catálogo de soluciones que pretenden superar el estrecho marco institucional en el que se mueve la representación política en el ámbito municipal.

**Se ha de partir del dato de que el ámbito local (y especialmente el municipal) ofrece una clara ventaja comparativa frente a otros niveles de gobierno, porque la distancia entre los asuntos públicos y los intereses privados es menor. Al ciudadano, en efecto, le resulta bastante sencillo constatar que su bienestar en determinadas cuestiones depende, en buena medida, de las políticas y de las iniciativas públicas que adopte su propio Ayuntamiento.**

Si, tal como decíamos en la Introducción, se ha de situar al ciudadano en el centro de la política municipal, no cabe duda de que se ha de procurar abrir todos los canales posibles para que la interlocución entre alcalde y concejales y los propios vecinos sea directa, rápida y transparente. Para obtener ese resultado hay que iniciar un camino decidido hacia el cambio de los modelos actuales de cultura política y de relación socioeconómica con los diferentes actores presentes en el territorio.

**El ciudadano no es ni debe ser un “actor pasivo” del Gobierno local, sino que debe tender a relacionarse cada vez más directamente con las propias instituciones, en ocasiones sin intermediarios.** Los mecanismos de gestión participativa son numerosos y muy plurales en sus manifestaciones, habiéndose enriquecido notablemente con la emergencia de soportes electrónicos muy diversos (Internet, weblogs, redes sociales, SMS a los teléfonos móviles, etc.).

**La Gobernanza se convierte así en el modelo a través del cual la dirección política es capaz de promover la acción conjunta de poderes públicos y agentes sociales y económicos en los procesos de toma de decisiones que afectan a una determinada política pública.**

Las redes sociales y empresariales, así como el capital asociativo, son importantes en este proceso. Lo cierto es que las políticas públicas locales se proveen cada vez más en red, bajo formatos colaborativos con otros municipios, con las diputaciones, cabildos o consejos insulares o con empresas u organizaciones no gubernamentales. Sobre este punto volveremos en el Capítulo 6 de esta Guía.

**El impulso de un sistema de Gobernanza local requiere por parte de los alcaldes una fuerte dosis de liderazgo político,** promoviendo la formación de redes y la articulación de espacios públicos en los que los diferentes actores económicos, profesionales, sociales, institucionales y culturales, valoren, en cada caso, la política con mentalidad ampliada.

En efecto, este aspecto es muy relevante, pues **mediante ese proceso interactivo se obtiene una perspectiva de “mentalidad ampliada”,** los actores participantes en el mismo incrementan su participación cívica, refuerzan su sentido de pertenencia y modulan sus respectivos intereses al conocer las razones y argumentos que esgrimen los demás.

---

## 5. La organización administrativa y la gestión del cambio

---

*La estructura de la organización puede definirse simplemente como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas.*

Henry Mintzberg

Si resulta capital definir la hoja de ruta o el Plan de Gobierno al inicio de cada mandato, no es menos determinante **fijar la estructura de esa Administración Pública que es el Ayuntamiento**. Esta es, en efecto, **una decisión trascendental**. Y debe estar plenamente ligada a los objetivos políticos que se pretendan alcanzar en cada mandato.

La estructura administrativa no es algo estático ni heredado, sino que debe adecuarse a las finalidades políticas que se persigan. Cierto es que ninguna organización es “una hoja en blanco”, pues cambiar sus estructuras, pero sobre todo su cultura o mentalidad, no es fácil.

**Las organizaciones tienen expresiones “formales”, pero también circuitos o claves “informales” que el alcalde y su equipo de gobierno deben conocer. Toda organización tiene, además, “memoria” (las personas que la componen y los proyectos en marcha), y conviene tenerla presente en todo momento.**

**También las organizaciones tienen un “conocimiento”, que no conviene menospreciar en ningún momento: construir un nuevo conocimiento que se ha dilapidado (por ejemplo, en ceses o remociones) requiere una inversión temporal muy extensa en el tiempo (puede, incluso, alcanzar a todo el mandato) y tiene unos costes políticos y de eficiencia muy elevados. Muchos Gobiernos fracasan por echar el conocimiento existente en la organización a la basura.**

Todo ello no quiere decir que se haya de apostar por el inmovilismo, sino todo lo contrario. Cambiar no es destruir, es edificar sobre lo que existe y mantener lo que funciona cabalmente. Nos remitimos a lo dicho en la Introducción.

**El contexto de crisis fiscal ha de tener importante impacto sobre la organización político-administrativa. La política de racionalización y simplificación se impone. La imagen de austeridad también.** Los test de escrutinio de los medios y de la opinión pública serán (están siéndolo ya) muy intensos en los próximos tiempos.

Bajo esas premisas hay que **reducir el número de personal eventual a las necesidades realmente justificadas**. Es una cuestión de imagen y de efectividad. **El alcalde**, al menos en determinados municipios, **debe disponer de personal de confianza y asesoramiento político, pero este debe dedicarse exclusivamente a esas tareas, no invadir esferas directivas ni proyectarse sobre ámbitos reservados al empleo público**. Su número debe ser muy moderado.

Asimismo, en un contexto como el descrito, el tamaño del sector público (en este caso local) se convierte en una “obsesión” de los medios y de la ciudadanía: **las estructuras administrativas deben ser las adecuadas a las políticas que se han de ejercer**. La eficiencia, como veremos, debe ser su regla de actuación. Un número excesivo de empleados públicos en un Ayuntamiento traslada una imagen distorsionada de la institución del empleo público y de la propia Administración local.

**Las organizaciones instrumentales al propio Ayuntamiento deben estar plenamente justificadas**. El sector público español sufrirá (ya está sufriendo) procesos de racionalización y simplificación de estructuras, que afectarán también, qué duda cabe, a los Gobiernos locales: **el sector público** empresarial y fundacional, también en los niveles locales de gobierno, **será objeto en los próximos años de una política de racionalización** (supresiones, fusiones, cambios de personificación jurídica, etc.) **o de reforma de cierta intensidad**.

*El reformador no impone, crea las condiciones que permitirán el cambio; es decir, un nuevo orden de cosas.*

**Michel Crozier**

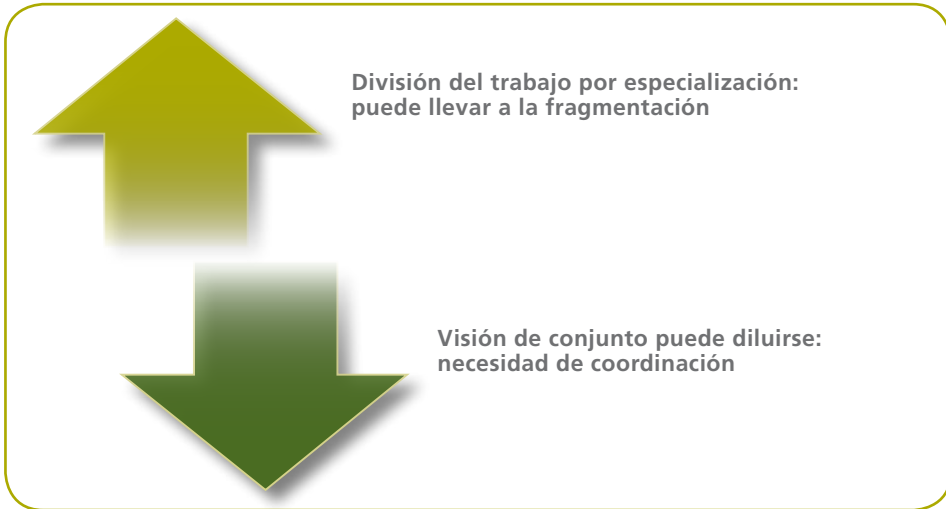
En los Planes de Gobierno será oportuno plantearse asimismo todas estas cuestiones instrumentales en función de las políticas que se quieran priorizar. Pero los Gobiernos locales deben impulsar profundos procesos de cambio y modernización de sus estructuras en los próximos años.

El Gobierno municipal debería apostar por configurarse como tal. Y en ese sentido el alcalde debe promover la creación de una estructura de gobierno permanente (que se reúna de forma efectiva), colegiada y que sirva de instrumento articulador de la coherencia institucional del Gobierno respectivo. **Las políticas transversales, sectoriales y horizontales se han de debatir y conocer por todos los miembros del equipo de gobierno, bajo el liderazgo indiscutible del alcalde**. La organización no puede funcionar solo mediante circuitos informales, sino que requiere un proceso de formalización, racionalización e institucionalización que dé impulso efectivo a la acción política municipal.

A tal efecto, es asimismo imprescindible, al menos en municipios de cierto tamaño, que se cree **una Comisión de Coordinación Ejecutiva** en la que estén presentes, aparte del propio alcalde o persona en quien delegue, todos los directivos de la organización, junto con el titular



de la Secretaría, de la Intervención y de la Tesorería. En esta Comisión se prepararían todas las decisiones políticas que se vayan a adoptar en los órganos de gobierno, se coordinarían todas las acciones sectoriales y se “cocinarían” los nuevos proyectos estratégicos de la ciudad, antes de ser sometidos al proceso de toma de decisión política y a la deliberación ciudadana.



**El correcto ejercicio de la actividad política municipal y su proyección sobre la organización, deben ir encaminados a impulsar procesos de modernización, innovación y cambio en sus respectivas instituciones.** Es, actualmente, una necesidad objetiva e, incluso, se podría decir que existencial de los Gobiernos locales. Sobre este punto nos detendremos en el Capítulo 6 de esta Guía, pero **vayan por delante algunas pautas para hacer efectiva esa siempre difícil gestión del cambio.** Veamos.

**Un político local que tenga visión y estrategia debe apostar por el cambio. Un cambio meditado, prudente y medido, pero con valentía y ciertas dosis de audacia.** El cambio será especialmente necesario en un momento de fuertes constricciones fiscales en el que, junto a decisiones difíciles, habrá que adoptar otras que vayan encaminadas a reforzar la organización, a innovar y a reformar estructuras y procesos.

*Las transformaciones del entorno se convierten, normalmente, en presiones inmediatas para el cambio cuando se presentan a través de indicadores económicos irreversibles.*

**Koldo Echebarría**

**Todo proceso de cambio incorpora oportunidades y amenazas.** Quienes lo inician se mueven en la primera clave, pero el resto de personas lo tienden a ver como un peligro. Como se ha dicho, “el único que de verdad desea el cambio es un bebé con los pañales mojados”.

En toda organización la resistencia al cambio es habitual. Hay formas de implantar un cambio que palien las inevitables tensiones que el mismo genera.

**En los Gobiernos locales cualquier proceso de cambio deberá vencer, por tanto, fuertes resistencias.** Pero esto hay que descontarlo, siempre y cuando se tenga claro que es necesario “modernizar, reformar o innovar”. A partir de aquí hay que comunicar bien el proyecto de cambio, comprometer en él al mayor número de personas, y definitivamente llevarlo a cabo. La sostenibilidad del proceso y el liderazgo del mismo es un aspecto, sin duda, trascendental en su éxito o fracaso. En consecuencia, toda gestión del cambio requiere una voluntad decidida por parte de los actores políticos de llevarlo a cabo, tejer una red de alianzas, vencer resistencias y comunicar muy bien cuáles son los objetivos y finalidades que el proceso pretende alcanzar (ventajas para la organización y los empleados, así como para los ciudadanos).

---

## 6. La necesidad objetiva de una dirección pública profesional en el espacio local de gobierno

---

*No hay acto que más imperiosamente exija ser cumplido bajo el peso de una gran responsabilidad personal, que la provisión de los destinos públicos.*

John Stuart Mill

La complejidad inherente de los asuntos locales en nuestros días requiere, sin duda, de los políticos locales, no solo buena intuición, esfuerzo y dedicación, sino además una correcta comprensión de los problemas sobre los cuales han de adoptar las decisiones políticas, con el objeto de resolverlos.

A pesar de que un político local (alcalde o concejal) dedique buena parte de su tiempo al desarrollo de su actividad política, lo cierto es que, dada la limitación de los mandatos, el conocimiento técnico y las competencias de gestión pública que adquiera serán siempre limitados. No es tampoco función de los partidos políticos formar a sus concejales o al personal directivo de confianza en gestión pública.

Sin duda un político local tiene el refuerzo de la legitimidad democrática que avala sus decisiones, aunque no las justifica si son equivocadas. Frente a él, en el Gobierno local está siempre presente la figura del funcionario o del empleado público. **Ese planteamiento dual (políticos/funcionarios), con alguna excepción singular, sigue marcando la vida institucional del Gobierno local en España.**

Los marcos cognitivos de ambos colectivos (políticos y funcionarios), sus funciones, así como, sobre todo, su percepción temporal (un mandato frente a la permanencia), conducen a que,

en no pocas ocasiones, políticos y funcionarios tengan dificultades reales en hallar puntos de encuentro y, sobre todo, un lenguaje común, a pesar de que ambos colectivos dedican sus esfuerzos al mismo objetivo: servir a la ciudadanía.

Igualmente, el desarrollo de políticas públicas tanto de naturaleza sectorial o finalista como de carácter horizontal, requiere instrumentos de gestión cada vez más sofisticados que una mera concepción “*amateur*” de la dirección pública no puede satisfacer razonablemente.

En fin, **la búsqueda de organizaciones inteligentes, eficientes, adaptadas al entorno y competitivas aboga por la implantación de la figura del directivo público profesional en los Gobiernos locales.** Así lo ha venido haciendo la mayor parte de los países de la OCDE, pues, como se dijo, **es en la reforma de la dirección pública donde una institución se juega realmente la partida de la innovación.**

No cabe duda de que **nuestros alcaldes tienen una disyuntiva muy precisa: a) continuar nutriendo la dirección pública con criterios de confianza política** (dimensión “*amateur*”), como una prolongación en profundidad de la composición ideológica del Gobierno sobre la organización; **o b) inclinarse por captar aquellos directivos públicos que acrediten disponer de las competencias requeridas para el desempeño con éxito de las funciones asignadas** (dimensión “profesional”).

*Por ninguna manera del mundo se elija a un ‘consejero’ sin que haga primero examen de su habilidad y suficiencia.*

Fadrique Furió Ceriol

La decisión sobre este aspecto es crucial, más aún en unos tiempos en que los Gobiernos locales deben gestionar recursos escasos, innovar y, por tanto, apostar decididamente por prestar el mayor número de servicios con menos recursos; esto es, gestionar de forma eficiente.

**El momento actual exige más aún una selección de directivos basada en criterios profesionales (lo que no excluye un margen razonable de discrecionalidad en la designación), así como una vinculación con la organización a través de la responsabilidad (o gestión) por resultados, articulada de acuerdo con los objetivos políticos aprobados en el Plan de Gobierno (“Contrato de Gestión”). Al directivo se le ha de evaluar por los resultados obtenidos en su gestión y, en consecuencia, articular a esos resultados un sistema de incentivos.**

La articulación de la dirección pública profesional se convierte así en una pieza que conecta dos mundos aparentemente separados: el de la política y el de la función pública. El directivo debe trasladar al político, en lenguaje político, los problemas y cuestiones técnicas; así como

ser capaz de llevar a cabo el proceso inverso: transmitir al funcionario las decisiones políticas en un código técnico. Esa doble fuente de actuación es lo que legitima al directivo: no es parte de la política ni tampoco se encuadra en la función pública. Cubre un “tercer espacio” y se configura como una suerte de institución de mediación.

**Un directivo profesional es una ayuda inestimable para que un político local pueda dedicarse a su actividad política, acierte en la elección de prioridades, formule adecuadamente las políticas públicas, las implante de forma efectiva y consiga evaluar cuáles son los resultados que de las mismas tiene la ciudadanía. El directivo no es “de los suyos”, sino que trabaja en “su” proyecto político, con lealtad institucional y siendo plenamente consciente del impacto político que su gestión tiene. La confianza política no garantiza la adecuada implantación de las políticas públicas: las más de las veces, por impericia, falta de conocimiento o “amateurismo”, impide que esta obtenga los resultados satisfactorios perseguidos.**

*La política necesita incorporar un elemento nuevo, fuerte y potente, una nueva concepción del directivo público (...) La confianza ejecutiva ha de prevalecer sobre la confianza política que actualmente se pide al directivo (...) La prevalencia de la confianza política actual sobre los cargos de dirección pública genera un mercado de directivos ineficiente, nada transparente ni competitivo.*

**Lluís Recoder/Jordi Joly**

#### **COMPETENCIAS CLAVE PARA EL ÉXITO DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL**

- ▶ **Deben proporcionar a sus alcaldes y concejales información clara, simple y concisa, formulada en lenguaje político y solo con las indispensables referencias técnicas.**
- ▶ **Han de mostrar habilidad para decidir lo no relevante políticamente: un buen directivo debe tener capacidad de decisión en determinados ámbitos y, por tanto, decidir sobre esas cuestiones.**
- ▶ **Capacidad de reducir el conflicto: un directivo ha de resolver los problemas y actuar como un “cortafuegos” para el político, al que solo le ha de llegar lo que requiera una decisión política relevante.**
- ▶ **Un directivo ha de tener sensibilidad política (a no confundir nunca con “confianza política”); esto es, debe ser plenamente consciente de que su actuación como directivo compromete a un Gobierno, o dicho de otro modo, puede tener consecuencias políticas.**
- ▶ **Asimismo, un buen directivo ha de observar permanentemente a su alcalde o concejal con el fin de conocer su personalidad.**

**Fuente:** Cabinet Office y elaboración propia.



## 7. Las “personas” que trabajan en la organización

*Hay un punto sobre el cual todos los nuevos alcaldes están de acuerdo. Este tiene que ver con las máquinas burocráticas que han heredado. Máquinas descompuestas, disociadas, desmotivadas.*

Luciano Vandelli

No se trata de quejarse amargamente, sino de poner remedio. **Un alcalde debe ser plenamente consciente de la importancia estratégica que tiene el capital humano que presta servicios en el Ayuntamiento.** Las personas son, sin duda, el recurso más importante que tiene una organización. La política difícilmente podrá actuar con éxito si no tiene en cuenta los recursos humanos con los que cuenta el Ayuntamiento. De ahí la trascendencia de que sean altamente cualificados y no primen intereses personales o clientelares en su selección. Es, sin duda, uno de los aspectos más importantes para el éxito de la gestión y el desarrollo efectivo del municipio.

Con no poca frecuencia los políticos locales (alcaldes y concejales) no comprenden el papel y la función de los recursos humanos de su respectiva organización, o, simplemente, la sintonía entre ambas esferas se torna compleja. La desconfianza es, a veces, mutua. Los políticos no valoran a los empleados públicos, y estos menosprecian la actividad política. Se produce, así, un choque de enfoques y legitimidades (democrática *versus* técnica) que perturba y contamina el desarrollo de la organización.

**La política de recursos humanos que adopte un determinado Gobierno local es nuclear para una mejor prestación de los servicios públicos y, sobre todo, para una correcta satisfacción de los ciudadanos por los servicios prestados. La política de recursos humanos es una política transversal y requiere que el alcalde la delegue, en su caso, en un político con aptitudes para ejercerla cabalmente, así como que designe –en aquellos municipios que sea posible– un directivo con competencias y experiencia acreditadas en este campo. Reforzar los recursos humanos es mejorar a medio/largo plazo la institución y sus resultados.**

**Lo cierto es que se trata de una política con créditos escasos a corto plazo, lo que desanima o, simplemente, no incentiva a que algunos alcaldes le den la importancia que merece.** Pero **en un contexto de crisis fiscal, la trascendencia de los recursos humanos se acrecienta: no se puede solo llevar a cabo una “política de ajuste” (de recortes), sino que en etapa de crisis se ha de apostar también decididamente por una modernización de la gestión de las personas en su respectiva organización:** selección cuidadosa que capte talento; crear sistemas de desarrollo profesional (carrera) sostenibles; invertir mucho en formación (más cuando haya que reasignar efectivos); articular sistemas de evaluación del desempeño; y configurar un sistema de negociación colectiva responsable ante un contexto de privaciones generalizadas (no se puede hipotecar el futuro de la institución por una paz social instantánea). No todo se puede aceptar en pos de la paz social: la negociación con los agentes sociales tiene límites.

*Nosotros seremos siempre recordados por las señales que dejamos.*

**Proverbio Dakota**

Al empleado público se le ha de exigir vocación de servicio a la ciudadanía (pues es ella la que paga sus retribuciones), dedicación, esfuerzo, responsabilidad y moralidad, así como lealtad a la institución. No se pueden tolerar –desde una perspectiva ciudadana y de responsabilidad institucional- empleados públicos que trabajen poco o que no trabajen. El Ayuntamiento es un proyecto colectivo, en el que intervienen muchos actores, y el dinero público (escaso en estos momentos) debe ser administrado de la forma más eficiente posible.

**En los Gobiernos locales hay empleados públicos abnegados y eficientes, pero también los hay con un bajo sentido de pertenencia a la institución y con una dedicación insuficiente a sus tareas. La solución a estos problemas demanda una organización racional y eficiente, así como con sentido y visión. Pero sobre todo requiere que los empleados públicos sean evaluados por el trabajo que desarrollan. Se ha de colocar a los recursos humanos en el centro de la estrategia de cambio, también en el nivel municipal de gobierno.**

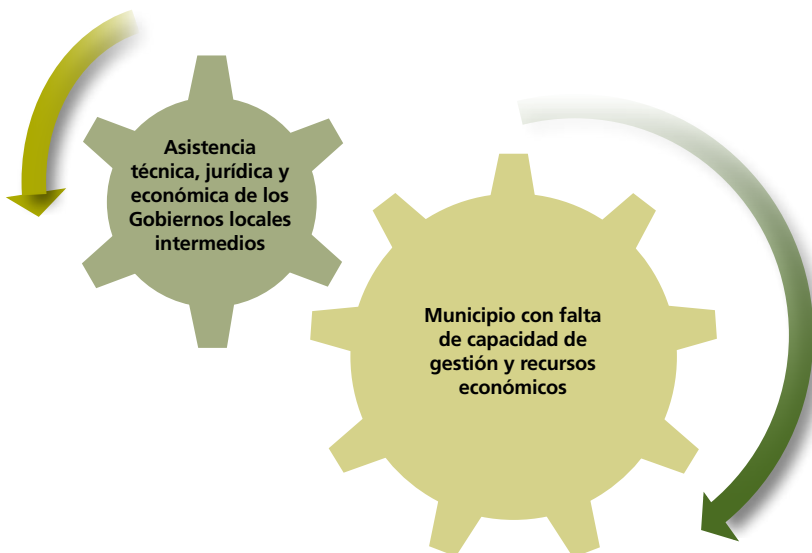
## 8. Relaciones del municipio con otros niveles de gobierno

Se ha visto antes cómo la Gobernanza es, en realidad, un medio de articular redes donde organizaciones formalmente autónomas se vuelven funcionalmente interdependientes. En ese tejido de relaciones, algunas de ellas (no pocas precisamente) se traban entre actores institucionales (especialmente con los Gobiernos locales intermedios y las comunidades autónomas). Y dentro de ellas merecen especial atención en estos momentos **las relaciones entre municipio y provincia**.

La singularidad de la relación entre provincia y municipios reside en que no es propiamente hablando una relación intergubernamental, sino más precisamente entre dos entidades que integran el mismo nivel de gobierno: forman parte de la comunidad política local.

Así, el municipio acude a la provincia en solicitud de asistencia y apoyo para evitar que su limitada capacidad de gestión impida el ejercicio de sus competencias, y a partir de ese presupuesto la provincia articula redes, elabora planes, pone en marcha diferentes instrumentos, con la finalidad de satisfacer esas demandas con las economías de escala adecuadas, y proporcionando además un personal especialmente cualificado del que no dispone el propio municipio.

**Tanto las políticas provinciales como las municipales requieren una visión estratégica que conjugue inteligentemente la visión intermunicipal que debe garantizar la provincia con las políticas propias (las que haya priorizado su alcalde y equipo de gobierno) de cada municipio.**



## 9. Cuadro-Anexo: algunos consejos a los alcaldes

---

- 1.** La elección de su equipo de gobierno y la designación de los directivos son dos momentos cruciales para garantizar el éxito del mandato: intentad no cometer demasiados errores en esos procesos.
- 2.** Se ha de ser capaz de individualizar los temas estratégicamente claves para la ciudad y sobre ellos buscar el debido consenso.
- 3.** Un buen alcalde debe tener largas antenas y grandes orejas. Debe percibir los distintos humores de la ciudad. Debe escuchar, escuchar y escuchar.
- 4.** Intentad no dejaros llevar por el entusiasmo. Recordad que estáis ejerciendo uno de los trabajos más difíciles, fatigosos e incómodos.
- 5.** Intentad no dejaros arrastrar por las dificultades. Recordad que estáis ejerciendo uno de los trabajos más fascinantes, concretos, interesantes y útiles.

**Fuente:** VANDELLI, L., *Alcaldes y mitos*, CEPC/Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006.



---

## 10. Conclusiones

---

1. Durante el primer año, es crucial que el alcalde y su equipo de gobierno definan la estrategia de todo el mandato (cuatro años). En concreto, se debe definir el proyecto global de municipio que se quiere alcanzar, así como las políticas públicas que se quieren llevar a cabo. Se requiere, por tanto, ya de inicio, **estrategia y planificación a largo plazo**.
2. En la elaboración de esta estrategia, el equipo de gobierno local tiene que tener claro que estamos en una época de crisis económico-financiera. Es por este motivo que **se deberá evaluar la cartera de servicios que ofrece el Ayuntamiento a la luz de un contexto de escasez de recursos económicos**. Sin ninguna duda, es momento para el alcalde y su equipo de gobierno de **priorizar actuaciones y políticas públicas**.
3. El alcalde y su equipo de gobierno **deben liderar y promover la acción conjunta de todos los actores, políticos, económicos y sociales**, para hacer efectivo su modelo de municipio. Es lo que hemos denominado Gobernanza. Es por ese motivo que los políticos locales deben moverse siempre **en busca del consenso, la unidad y la integración de todos**. Es muy importante tener en cuenta que la **Oposición juega un papel determinante** en la política local, como instrumento fiscalizador de la acción de gobierno.
4. Para alcanzar los objetivos que se han marcado el alcalde y su equipo de gobierno (es decir, el modelo de municipio que se desea y llevar a la práctica las políticas públicas diseñadas), es necesario **racionalizar y hacer más eficientes la organización y los recursos humanos del Ayuntamiento**. En primer lugar, se ha de **simplificar la estructura administrativa y crear órganos de gobierno que permitan una visión de conjunto** o, mejor dicho, que dirijan el Ayuntamiento de manera transversal y coordinada. En segundo lugar, se debe **apostar por la figura del directivo público profesional** como institución que articule la política y la función pública. En tercer y último lugar, debe adoptarse una **ambiciosa política de recursos humanos** que favorezca el talento, la motivación y la buena gestión.
5. No puede el municipio olvidarse nunca de un factor clave: **cuenta con el apoyo y asistencia, tanto técnica como económica, de los Gobiernos locales intermedios (diputaciones, cabildos y consejos insulares)**. Todos ellos, junto al municipio, conforman nuestra comunidad política local.

## 11. Instrumentos de gestión

---

1. Adoptar un **Plan de Gobierno, Plan de Actuación municipal o Plan de Mandato**, que configure el proyecto de municipio que se quiere alcanzar y priorice entre las políticas públicas a desarrollar. Este Plan debe evaluar la cartera de servicios del Ayuntamiento y tomar decisiones sobre la misma, en un contexto de crisis económico-financiera.
2. **Evaluar las dimensiones del aparato administrativo y proceder a la simplificación y racionalización del mismo.** Ajustar el equipo de gobierno y personal eventual y las dimensiones del sector público local (empresas públicas y fundaciones) a aquello que sea imprescindible y necesario.
3. **Crear órganos de gobierno o comisiones ejecutivas que aporten visión de conjunto y transversalidad** a toda la tarea de gobierno.
4. **Crear la figura del directivo público profesional:** escoger a los directivos no sobre la base de la confianza política, sino en función de sus méritos y capacidades y sus competencias profesionales.
5. **Impulsar una política de recursos humanos que apueste por la reforma e innovación:** mejorar los sistemas de selección para captar talento, crear expectativas y motivación articulando una auténtica carrera profesional, establecer mecanismos de evaluación e invertir en formación. Promover, asimismo, la elaboración de Planes estratégicos de Recursos Humanos adecuados al Plan de Gobierno y al resto de medidas propuestas para ese mandato.

## 12. Algunas lecturas complementarias

---

- ▶ HECLO, H., *Pensar institucionalmente*, Paidós, Barcelona, 2010.
- ▶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA, M. y PALOMAR, A., *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- ▶ RECODER, LL., JOLY, J., *La política que ve. Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XX*, Proa, Barcelona, 2010.
- ▶ VANDELLI, L., *Alcaldes y mitos*, CEPC/Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006.
- ▶ VARELA, E. J. (dir.), *Claves para repensar el Gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2011 ([http://eixoatlantico.com/\\_eixo\\_2009/contenido.php?idpag=6&idcon=pag20090529084714](http://eixoatlantico.com/_eixo_2009/contenido.php?idpag=6&idcon=pag20090529084714)).
- ▶ ZAFRA, M., "Gobernanza local", en ESCRIBANO, L. (dir.), *Estrategia regional y Gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*, Sevilla: Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía), 2004, p. 135-148.

