Política municipal. Guia per a la millora de la qualitat institucional i l'eficiència dels governs locals

Capítol 1. La dimensió institucional de la política municipal: l'organització i els seus actors

És al municipi on rau la força dels pobles lliures. Les institucions municipals són per a la llibertat el que les escoles primàries per a la ciència: la posen a l'abast del poble, el fan gaudir del seu ús pacífic i l'acostumen a servir-se'n. Sense institucions municipals, una nació es pot donar un Govern lliure, però no tindrà l'esperit de la llibertat.

Alexis de Tocqueville

Si les institucions fallen, és principalment perquè les persones mateixes fallem a les institucions. I les persones fallem a les institucions quan no pensem ni actuem amb la deguda consideració pels fins o propòsits dotats d'especial valor que aquestes mateixes institucions personifiquen.

Hugh Heclo

Preliminar

1. **El Govern municipal comença a caminar: la transcendència dels primers passos**
2. **La definició de les prioritats polítiques és l'essència de l'activitat del polític (alcalde o regidor) que governa un municipi**
3. **Govern i Oposició: unes breus reflexions**
4. **La "Governança" local: bateria d'instruments per a un "bon govern"**
5. **L'organització administrativa i la gestió del canvi**
6. **La necessitat objectiva d'una direcció pública professional en l'espai local de govern**
7. **Les "persones" que treballen a l'organització**
8. **Relacions del municipi amb altres nivells de govern**
9. **Quadre-Annex: alguns consells als alcaldes**
10. **Conclusions**
11. **Instruments de gestió**
12. **Algunes lectures complementàries**

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

Preliminar

La funció principal de les institucions a la societat és reduir la incertesa establint una estructura estable (però no necessàriament eficient) de la interacció humana.

Douglass C. North

Ningú no pot posar en dubte la dimensió institucional del municipi com a poder públic a un Estat democràtic. **La qualitat del sistema institucional és, sens dubte, un dels elements que sustenta el desenvolupament econòmic i social.** Les institucions són, en efecte, "infraestructures socials" que permeten un millor creixement i accentuen la competitivitat.

Tampoc no es pot objectar res a la idea que **els municipis, com a institucions, competeixen entre si**: unes estructures institucionals adequades, inspirades en criteris de qualitat democràtica i bon govern, eficients en la seva gestió i amb una ciutadania cívica, són factors que atrauen inversions, persones, negocis i, a fi de comptes, prosperitat i ocupació. Tot això augmenta la confiança que els ciutadans tenen en el seu sistema institucional.

La manca de confiança és clarament incompatible amb el bon funcionament d'una societat.

Tony Judt

1. El Govern municipal comença a caminar: la transcendència dels primers passos

Tot quan neix és feble i tendre. Per això hem de tenir els ulls oberts al començament; perquè així com llavors per la seva petitesa no descobrim el perill, quan ha crescut, ja no descobrim el remei.

Montaigne

A partir que l'alcalde ha estat investit com a tal, comença la marxa del Govern municipal i, per tant, un nou cicle polític que es prolongarà quatre anys fins a la celebració de les noves eleccions.

L'alcalde pot ser nou en el càrrec o repetir mandat. Si es tracta d'un nou alcalde, el raonable és que es produeixi una transferència ordenada de poder, la qual cosa exigiria que l'equip de govern sortint exposés a l'entrant l'estat actual de totes les polítiques públiques, així com els projectes de futur en marxa (que estiguin ja compromesos).

En els nostres nivells de govern estatal i autonòmic, els canvis polítics donen lloc a traspassos de poder escassament ordenats i poc eficients en els seus resultats. El mateix passa en els governs locals. En aquests casos, les institucions "perden la seva memòria (política) històrica" i només els queda la memòria "burocràtica", que comporta un tornar a començar (com a mínim explicatiu) de per què han estat adoptades determinades decisions.

I això té elevats costos institucionals (i també financers) pel que fa a la continuïtat de polítiques públiques del municipi. **Un recte sentit institucional implica que l'alcalde i el Govern sortint han de facilitar la transició a l'exercici de poder de l'alcalde i del seu equip de Govern entrant.**

El meu gran secret ha estat escollir bé la gent, delegar-hi, escoltar-los i donar-los crèdit pels seus èxits.

Rudolph Giuliani

El moment de formació de l'equip de Govern és clau a qualsevol organització, també ho és per a l'alcalde. L'assignació de responsabilitats polítiques a determinades persones ha de valorar molt bé les competències polítiques que cadascú té, ja que un error en l'elecció pot tenir conseqüències greus a mitjà/llarg termini.

Hi ha una tendència a considerar "Govern municipal" la pràctica totalitat dels regidors que conformen la majoria que sustenta l'alcalde. La situació s'agreuja en els casos de "governs de coalició". **Als municipis de règim comú**, tanmateix, és l'alcalde qui reté les competències executives que no estan atribuïdes al Ple, i pot, si s'escau, delegar-les en regidors.

El disseny presidencialista d'aquest model recomana un procés de delegacions selectives i, en tot cas, meditades, per tal de vertebrar una estructura de Govern municipal que s'assenti en la direcció política efectiva de l'alcalde i que funcioni, si és possible, de manera col·legiada a través de la Junta de Govern, a la qual seria raonable que no s'inserissin tots els membres de

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

la majoria, sinó només els qui tinguin responsabilitats efectives sobre determinats sectors d'activitat.

Diferent és el cas dels municipis de gran població, en els quals la idea d'"unitat de Govern" està millor expressada a través d'una Junta de Govern amb competències pròpies, i de la qual haurien de formar part exclusivament els regidors o membres no electes amb àrees de responsabilitat efectives.

En ambdós casos, s'ha de reforçar la idea que l'alcalde és l'òrgan representatiu per excel·lència de l'Ajuntament, però també és el cap o líder (president) del Govern municipal, el que a més a més hauria de comportar que les estructures s'anessin configurant gradualment com "autèntics governs", basats en el principi de col·legialitat, responsabilitat solidària, i amb presència als mateixos (juntes de Govern) exclusivament dels regidors amb atribucions delegades. En resum, **un Govern municipal més coherent, congruent i eficient.**

La primera tasca d'aquest Govern municipal és elaborar un "full de ruta" del mandat que s'inicia, és a dir, un Pla de Govern, un Pla d'Actuació municipal o un Pla de Mandat. Aquest document és cabdal per racionalitzar el procés polític de presa de decisions i per alinear l'organització, els directius i els empleats públics en el compliment d'aquests objectius.

En el Pla de Govern o Pla de Mandat s'hauran d'establir les grans prioritats polítiques del període dels propers quatre anys. Això és particularment important en un context de crisi fiscal amb escassetat de recursos: caldrà sacrificar unes polítiques públiques i donar preferència a altres. Aquesta és, en efecte, l'essència de la política.

S'ha de dissenyar estratègicament el futur del municipi per a un mandat. **L'equip de govern ha de tenir, per tant, un bon coneixement de la realitat en què es troba l'Ajuntament** (sia per experiència prèvia, sia, si s'escau, per un correcte procés de transferència de poder). Aquesta operació serà particularment necessària en el mandat 2011-2015.

El primer any és clau per formular les línies centrals de les polítiques que es volen realitzar en un determinat període. En tot cas, s'ha de ser plenament conscient que l'accelerada evolució dels esdeveniments introdueix l'estratègia en un marc d'incertesa. Ningú el 2007 podia preveure que un any després esclataria la crisi financera i econòmica en què estem immersos. Tanmateix, això no eximeix de la importància d'apostar per aquest instrument de racionalització de la política municipal, com és el Pla d'Actuació municipal.

2. La definició de les prioritats polítiques és l'essència de l'activitat del polític (alcalde o regidor) que governa un municipi

Durant els primers anys de la democràcia els ajuntaments prestaven els serveis elementals als ciutadans. Es tractava de necessitats evidents i urgents que van incentivar l'aparició d'organitzacions locals (ajuntaments) fortament executives en un entorn molt poc problemàtic i previsible ("organitzacions de rendiment").

Trenta anys després les condicions han canviat profundament. Les necessitats han anat creixent i l'entorn s'ha tornat incert. Els serveis obligatoris presenten un grau de prestació satisfactori i els ajuntaments –com es veurà en el Capítol 2– s'han endinsat en l'exercici de múltiples activitats i prestacions al servei de la ciutadania.

La "cartera de serveis" que donen els ajuntaments ha crescut de manera exponencial els darrers anys, a l'abric d'una forta demanda ciutadana i, sobretot, d'uns recursos financers de diferents procedències que permetien prestar aquests serveis i construir infraestructures i equipaments. Però la situació ha canviat radicalment els darrers anys i, previsiblement, aquesta tendència es mantindrà els propers anys.

Els ajuntaments han de deixar de banda la seva concepció d'"organitzacions de rendiment", per transformar-se gradualment en "organitzacions estratègiques" en les quals la decisió de la prioritat política esdevé el motiu essencial de la seva existència.

La política és l'elecció, de vegades "dramàtica", entre béns igualment valuosos, però que no admeten realització simultània o, almenys, no permeten dedicar-hi els mateixos recursos humans, econòmics o materials. El temps acotat de quatre anys

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

de mandat (el cicle polític o, com s'ha dit, "la tirania del mandat") i la limitada responsabilitat de recursos, obliga al fet que el polític local s'hagi d'inclinar necessàriament per donar preferència a una política sobre una altra. O, almenys, haurà de decidir on dedica més recursos i en quins àmbits menys.

I per dur a terme un procés racional de decisió política és rellevant disposar d'un "full de ruta" (què és el que es vol i on es va), avaluar els recursos de què es disposa (humans i econòmics), així com basar aquestes decisions en un procés previ d'informació de qualitat i de contrast efectiu de parers (on entren, com es veurà, els instruments de participació ciutadana).

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 conclusió, el polític local s'ha d'ocupar preferentment de formular polítiques i estratègies, així com d'establir prioritats. Els alcaldes i regidors han de fugir, en la mesura que sigui possible, de disquisicions tècniques o de controvèrsies jurídiques: només els problemes que admetin més d'una solució haurien de requerir el seu especial interès i dedicació.

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

Anònim popular

El polític no ha de rivalitzar amb el funcionari sobre la conveniència d'una decisió tècnica o l'aplicació de la llei. **L'alcalde o el regidor porta el timó, no és la seva funció remar.** Ha de decidir i, després, buscar de quina manera –respectant la legalitat i buscant l'eficiència– es pot assolir aquest resultat: els directius i tècnics li hauran d'aplanar el camí per arribar a aquest objectiu (és a dir, exercir justament la gestió pública d'aquestes decisions polítiques).

3. Govern i Oposició: unes breus reflexions

(…) els més tenen dret a manar, però en el respecte als drets de la minoria la democràcia s'ha d'inspirar en el principi de la majoria limitada o moderada. Si no, viurà un dia i començarà a morir l'endemà.

Giovanni Sartori

En la política municipal Govern i Oposició actuen en el marc d'una institució i, per tant, la seva conducta hauria d'estar imbuïda d'un alt sentit de pertinença institucional: el que facin o el que diguin no és indiferent per a la imatge de la institució i, en suma, per a la qualitat del sistema institucional, així com per a la percepció que els ciutadans i altres actors tinguin d'aquest Ajuntament.

El nostre perill actual no rau tant en l'excés de pensament institucional com en la seva insuficiència. La ment moderna ha perdut l'equilibri pel que fa a les institucions.

Hugh Heclo

En les decisions polítiques, al marge de raons espúries, s'entremesclen normalment innombrables interessos, de vegades complementaris i de vegades contradictoris. La decisió implica, algunes vegades, sacrificar o penalitzar determinats segments de la població en benefici dels més. Una vegada més, la priorització és la regla i la ponderació d'interessos en joc no és gens fàcil.

Però **la política local és, sobretot, capacitat d'entesa, de negociació, de consens i, en determinats casos, de dissens.** Amb la finalitat de canalitzar el dissens i transformar el conflicte en una peça racional del model, la política local s'estructura en el binomi Govern-Oposició (majoria/minoria; encara que també hi pot haver governs minoritaris, ja que en l'àmbit local el sistema de designació automàtica de l'alcalde en

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

segona volta facilita aquesta opció) i s'hi estableix un conjunt de regles institucionals.

Sense un bon Govern no hi ha política local com cal i tampoc no es poden conduir eficientment les polítiques públiques, però convé advertir que **sense una Oposició lleial i constructiva no es donen les condicions necessàries per al bon govern i la qualitat institucional necessària.**

Què és el que requereix un sistema institucional local estable i ordenat?

- **Que es compleixi el principi de lleialtat institucional tant en les relacions internes com amb la resta de nivells de govern.**
- **Que s'assoleixi un consens polític bàsic entre el partit o els partits en el Govern i els de l'Oposició a l'efecte de determinar el Projecte de Ciutat o l'Agenda estratègica.**
- **Que es disposi d'una Organització alineada amb la Política amb una distinció precisa de rols (la Política pren les decisions; l'Organització les implementa), sense perjudici de la seva interrelació.**
- **Que es porti a terme una correcta gestió intergovernamental de les xarxes socials i empresarials, amb la posada en marxa de models de gestió cooperativa i en xarxa.**
- **Que s'assoleixi l'empoderament de la societat civil mitjançant el reforçament del capital social i de la confiança.**

Algunes d'aquestes qüestions ja s'han vist i altres s'analitzaran en fases successives d'aquesta Guia, però ara convé aturar-se en quin és el rol de l'Oposició política a un Ajuntament.

En democràcia qui guanya no ho guanya tot i qui perd no ho perd tot. Aquest principi exigeix dissenyar les institucions de manera que s'articulin de manera ordenada les relacions entre Govern i Oposició. De fet, políticament parlant, l'Ajuntament no es configura com una institució amb un òrgan col·legiat (Ple) i un unipersonal (alcalde), amb divisió de funcions. **L'essència de la democràcia és la relació entre majoria i minoria (Govern i Oposició).** En conseqüència, el Ple, en veritat, no controla l'alcalde i el seu equip de govern, sinó que és la minoria qui exerceix aquestes funcions.

Però no és **funció de les minories** desenvolupar el control de legalitat (per a això ja hi ha els òrgans interns i externs habilitats amb aquesta finalitat), sinó **exercir el control polític**, valorant l'oportunitat o la conveniència **de les decisions adoptades per l'alcalde** i el seu equip de govern.

El Ple, en la seva qualitat d'òrgan representatiu, és expressió del pluralisme polític i lloc, per tant, de manifestació de les possibles posicions de dissens amb la majoria. La tasca de l'Oposició és transcendental en un sistema democràtic, tant per la representació que té lligada com per les importants funcions de control i supervisió de l'actuació del Govern municipal. **La minoria es configura, així, com un necessari fre davant hipotètiques actuacions del Govern municipal** que puguin ser objecte de censura.

En tot cas, hi ha casos en què la democràcia (sistema d'adopció d'acords) exigeix majories qualificades (sempre excepcionals), cosa que pot reforçar el paper de la minoria, i en altres casos la transcendència de determinats assumptes per al mateix municipi exigeix per la mateixa Oposició un comportament lleial i responsable, actuant de conformitat amb allò proposat per l'alcalde o el seu equip de govern. Són els assumptes de "ciutat" o les decisions estratègiques. En aquests casos, el paper responsable de l'Oposició (i de la minoria mateixa) engrandeix el seu paper institucional. La funció de l'Oposició es reprèn en el Capítol 5 d'aquesta Guia.

4. La "Governança" local: bateria d'instruments per a un "bon govern"

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 Governança local es planteja com un catàleg de solucions que pretenen superar l'estret marc institucional en què es mou la representació política en l'àmbit municipal.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

S'ha de partir de la dada que l'àmbit local (i especialment el municipal) ofereix un clar avantatge comparatiu davant d'altres nivells de govern, perquè la distància entre els assumptes públics i els interessos privats és més petita. Al ciutadà, en efecte, li resulta bastant senzill constatar que el seu benestar en determinades qüestions depèn, en bona manera, de les polítiques i de les iniciatives públiques que adopti el seu propi Ajuntament.

Si, tal com dèiem en la Introducció, s'ha de situar el ciutadà al centre de la política municipal, no hi ha dubte que s'ha de procurar obrir tots els canals possibles perquè la interlocució entre alcalde i regidors i els mateixos veïns sigui directa, ràpida i transparent. Per obtenir aquest resultat cal iniciar un camí decidit cap al canvi dels models actuals de cultura política i de relació socioeconòmica amb els diferents actors presents al territori.

El ciutadà no és ni ha de ser un "actor passiu" del Govern local, sinó que ha de tendir a relacionar-se cada vegada més directament amb les pròpies institucions, de vegades sense intermediaris. Els mecanismes de gestió participativa són nombrosos i molt plurals en les seves manifestacions, i s'han enriquit notablement amb l'emergència de suports electrònics molt diversos (Internet, weblogs, xarxes socials, SMS als telèfons mòbils, etc.).

La Governança esdevé així el model a través del qual la direcció política és capaç de promoure l'acció conjunta de poders públics i agents socials i econòmics en els processos de presa de decisions que afecten una determinada política pública.

Les xarxes socials i empresarials, així com el capital associatiu, són importants en aquest procés. La veritat és que les polítiques públiques locals es proveeixen cada vegada més en xarxa, sota formats col·laboratius amb altres municipis, amb les diputacions, cabildos o consells insulars o amb empreses o organitzacions no governamentals. Sobre aquest punt tornarem en el Capítol 6 d'aquesta Guia.

L'impuls d'un sistema de Governança local requereix per part dels alcaldes una forta dosi de lideratge polític, promovent la formació de xarxes i l'articulació d'espais públics en els que els diferents actors econòmics, professionals, socials, institucionals i culturals, valorin, en cada cas, la política amb mentalitat ampliada.

En efecte, aquest aspecte és molt rellevant, ja que **mitjançant aquest procés interactiu s'obté una perspectiva de "mentalitat ampliada"**, els actors participants en el mateix incrementen la seva participació cívica, reforcen el seu sentit de pertinença i modulen els seus respectius interessos en conèixer les raons i els arguments que esgrimeixen els altres.

5. L'organització administrativa i la gestió del canvi

L'estructura de l'organització es pot definir simplement com el conjunt de totes les maneres com es divideix el treball en tasques diferents, aconseguint després la coordinació de les mateixes.

Henry Mintzberg

Si resulta cabdal definir el full de ruta o el Pla de Govern a l'inici de cada mandat, no és menys determinant **fixar l'estructura d'aquesta Administració pública que és l'Ajuntament.** Aquesta és, en efecte, **una decisió transcendental**. I ha d'estar plenament lligada als objectius polítics que es pretenguin assolir en cada mandat.

L'estructura administrativa no és quelcom estàtic ni heretat, sinó que s'ha d'adequar a les finalitats polítiques que es persegueixin. És cert que cap organització no és "un full en blanc", ja que canviar les seves estructures, però sobretot la seva cultura o mentalitat, no és fàcil.

Les organitzacions tenen expressions "formals", però també circuits o claus "informals" que l'alcalde i el seu equip de govern han de conèixer. Tota organització té, a més, "memòria" (les persones que la componen i els projectes en marxa), i convé tenir-la present en tot moment.

També les organitzacions tenen un "coneixement", que no convé menysprear en cap moment: construir un nou coneixement que s'ha dilapidat (per exemple, en cessaments o remocions) requereix una inversió temporal molt extensa en el temps (pot, fins i tot, assolir tot

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

el mandat) i té uns costos polítics i d'eficiència molt elevats. Molts governs fracassen per llençar el coneixement existent en l'organització a les escombraries.

Tot això no vol dir que s'hagi d'apostar per l'immobilisme, sinó tot el contrari. Canviar no és destruir, és edificar sobre el que existeix i mantenir el que funciona justament. Ens remetem al que s'ha dit en la Introducció.

El context de crisi fiscal ha de tenir un impacte important sobre l'organització politicoadministrativa. La política de racionalització i simplificació s'imposa. La imatge d'austeritat també. Els tests d'escrutini dels mitjans i de l'opinió pública seran (ho són a hores d'ara) molt intensos durant els propers temps.

Sota aquestes premisses cal **reduir el nombre de personal eventual a les necessitats realment justificades**. És una qüestió d'imatge i d'efectivitat. **L'alcalde**, almenys en determinats municipis, **ha de disposar de personal de confiança i assessorament polític, però aquest s'ha de dedicar exclusivament a aquestes tasques, no ha d'envair esferes directives ni s'ha de projectar sobre àmbits reservats a la funció pública.** El seu nombre ha de ser molt moderat.

Així mateix, en un context com el descrit, la mida del sector públic (en aquest cas local) es converteix en una "obsessió" dels mitjans i de la ciutadania: **les estructures administratives han de ser les adequades a les polítiques que s'han d'exercir.** L'eficiència, com veurem, ha de ser la seva regla d'actuació. Un nombre excessiu d'empleats públics a un Ajuntament trasllada una imatge distorsionada de la institució de l'ocupació pública i de la mateixa Administració local.

Les organitzacions instrumentals al mateix Ajuntament han d'estar plenament justificades. El sector públic espanyol patirà (ja està patint) processos de racionalització i simplificació d'estructures, que afectaran també, sens dubte, els governs locals: **el sector públic** empresarial i fundacional, també en els nivells locals de govern, **serà objecte els propers anys d'una política de racionalització** (supressions, fusions, canvis de personificació jurídica, etc.) **o de reforma de certa intensitat.**

El reformador no imposa, crea les condicions que permetran el canvi; és a dir, un nou ordre de coses.

Michel Crozier

En els plans de Govern serà oportú plantejar-se així mateix totes aquestes qüestions instrumentals en funció de les polítiques que es vulguin prioritzar. Però els governs locals han d'impulsar profunds processos de canvi i modernització de les seves estructures els propers anys.

El Govern municipal hauria d'apostar per configurar-se com a tal. I en aquest sentit l'alcalde ha de promoure la creació d'una estructura de govern permanent (que es reuneixi de manera efectiva), col·legiada i que serveixi d'instrument articulador de la coherència institucional del Govern respectiu. **Les polítiques transversals, sectorials i horitzontals s'han de debatre i conèixer per tots els membres de l'equip de govern, sota el lideratge indiscutible de l'alcalde.** L'organització no pot funcionar només mitjançant circuits informals, sinó que requereix un procés de formalització, racionalització i institucionalització que doni impuls efectiu a l'acció política municipal.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

A aquest efecte, és així mateix imprescindible, almenys a municipis de certa grandària, que es creï **una Comissió de Coordinació Executiva** en què estiguin presents, a part del mateix alcalde o de la persona en qui delegui, tots els directius de l'organització, juntament amb el titular de la Secretaria, de la Intervenció i de la Tresoreria. En aquesta Comissió es prepararien totes les decisions polítiques que s'hagin d'adoptar en els òrgans de govern, es coordinarien totes les accions sectorials i es "cuinarien" els nous projectes estratègics de la ciutat, abans de ser sotmesos al procés de presa de decisió política i a la deliberació ciutadana.

L'exercici correcte de l'activitat política municipal i la seva projecció sobre l'organització, han d'anar encaminats a impulsar processos de modernització, d'innovació i de canvi en les seves respectives institucions. És, actualment, una necessitat objectiva i, fins i tot, es podria dir que existencial dels governs locals. Sobre aquest punt ens aturarem en el Capítol 6 d'aquesta Guia, però **vagin per davant algunes pautes per fer efectiva aquesta sempre difícil gestió del canvi.** Vegem.

Un polític local que tingui visió i estratègia ha d'apostar pel canvi. Un canvi meditat, prudent i mesurat, però amb valentia i certes dosis d'audàcia. El canvi serà especialment necessari en un moment de fortes constriccions fiscals en el qual, al costat de decisions difícils, caldrà adoptar altres que vagin encaminades a reforçar l'organització, a innovar i a reformar estructures i processos.

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

Koldo Echebarría

Tot procés de canvi incorpora oportunitats i amenaces. Els qui l'inicien es mouen en la primera clau, però la resta de persones el tendeixen a veure com un perill. Com s'ha dit, "l'únic que de veritat vol el canvi és un nadó amb els bolquers mullats".

A tota organització la resistència al canvi és habitual. Hi ha formes d'implantar un canvi que pal·lien les inevitables tensions que aquest genera.

En els governs locals qualsevol procés de canvi haurà de vèncer, per tant, **fortes resistències.** Però això s'ha de descomptar, sempre que es tingui clar que cal "modernitzar, reformar o innovar". A partir d'aquí cal comunicar bé el projecte de canvi, comprometre-hi el major nombre de persones, i definitivament portar-lo a terme. La sostenibilitat del procés i el lideratge del mateix és un aspecte, sens dubte, transcendental en el seu èxit o fracàs. En conseqüència, tota gestió del canvi requereix una voluntat decidida per part dels actors polítics de portar-lo a terme, teixir una xarxa d'aliances, vèncer resistències i comunicar molt bé quins són els objectius i finalitats que el procés pretén assolir (avantatges per a l'organització i els empleats, així com per als ciutadans).

6. La necessitat objectiva d'una direcció pública professional en l'espai local de govern

No hi ha cap acte que exigeixi ser complert més imperiosament sota el pes d'una gran responsabilitat personal, que la provisió de les destinacions públiques.

John Stuart Mill

La complexitat inherent dels assumptes locals en els nostres dies requereix, sens dubte, dels polítics locals, no només bona intuïció, esforç i dedicació, sinó a més una correcta comprensió dels problemes sobre els quals han d'adoptar les decisions polítiques, per tal de resoldre'ls.

Tot i que un polític local (alcalde o regidor) dediqui bona part del seu temps al desenvolupament de la seva activitat política, el cert és que, donada la limitació dels mandats, el coneixement tècnic i les competències de gestió pública que adquireixi seran sempre limitats. No és tampoc funció dels partits polítics formar els seus regidors o el personal directiu de confiança en gestió pública.

Sens dubte un polític local té el reforç de la legitimitat democràtica que avala les seves decisions, encara que no les justifica si són equivocades. Davant seu, al Govern local està sempre present la figura del funcionari o de l'empleat públic.**Aquest plantejament dual (polítics i funcionaris), amb alguna excepció singular, segueix marcant la vida institucional del Govern local a Espanya.**

Els marcs cognitius d'ambdós col·lectius (polítics i funcionaris), les seves funcions, així com, sobretot, la seva percepció temporal (un mandat enfront de la permanència), condueixen al fet que, en no poques ocasions, polítics i funcionaris tinguin dificultats reals per trobar punts de trobada i, sobretot, un llenguatge

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

comú, tot i que tots dos col·lectius dediquen els seus esforços al mateix objectiu: servir la ciutadania.

Igualment, el desenvolupament de polítiques públiques tant de naturalesa sectorial o finalista com de caràcter horitzontal, requereix instruments de gestió cada vegada més sofisticats que una mera concepció "*amateur*" de la direcció pública no pot satisfer raonablement.

En fi, **la recerca d'organitzacions intel·ligents, eficients, adaptades a l'entorn i competitives advoca per la implantació de la figura del directiu públic professional en els governs locals**. Així ho ha fet la major part dels països de l'OCDE, ja que, com es va dir, **és en la reforma de la direcció pública on una institució es juga realment la partida de la innovació.**

No hi ha dubte que **els nostres alcaldes tenen una disjuntiva molt precisa: a) continuar nodrint la direcció pública amb criteris de confiança política** (dimensió "*amateur*"), com una prolongació en profunditat de la composició ideològica del Govern sobre l'organització; **o b) inclinar-se per captar els directius públics que acreditin disposar de les competències requerides per exercir amb èxit les funcions assignades** (dimensió "professional").

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

Fadrique Furió Ceriol

La decisió sobre aquest aspecte és crucial, més encara en uns temps en què els governs locals han de gestionar recursos escassos, innovar i, per tant, apostar decididament per prestar el major nombre de serveis amb menys recursos; és a dir, gestionar de manera eficient.

El moment actual exigeix més encara una selecció de directius basada en criteris professionals (el que no exclou un marge raonable de discrecionalitat en la designació), així com una vinculació amb l'organització a través de la responsabilitat (o gestió) per resultats, articulada d'acord amb els objectius polítics aprovats en el Pla de Govern ("Contracte de Gestió"). S'ha d'avaluar el directiu pels resultats obtinguts en la seva gestió i, en conseqüència, articular a aquests resultats un sistema d'incentius.

L'articulació de la direcció pública professional es converteix així en una peça que connecta dos móns aparentment separats: el de la política i el de la funció pública. El directiu ha de traslladar al polític, en llenguatge polític, els problemes i les qüestions tècniques; i ha de ser capaç de dur a terme el procés invers: transmetre al funcionari les decisions polítiques en un codi tècnic. Aquesta doble font d'actuació és el que legitima el directiu: no és part de la política ni tampoc s'enquadra en la funció pública. Cobreix un "tercer espai" i es configura com una mena d'institució de mediació.

Un directiu professional és una ajuda inestimable perquè un polític local es pugui dedicar a la seva activitat política, encerti en l'elecció de prioritats, formuli adequadament les polítiques públiques, les implanti de manera efectiva i aconsegueixi avaluar quins són els resultats que en té la ciutadania. El directiu no és "dels seus", sinó que treballa en "el seu" projecte polític, amb lleialtat institucional i sent plenament conscient de l'impacte polític que la seva gestió té. La confiança política no garanteix la implantació adequada de les polítiques públiques: les més de les vegades, per imperícia, manca de coneixement o "amateurisme", impedeix que aquesta obtingui els resultats satisfactoris perseguits.

La política necessita incorporar un element nou, fort i potent, una nova concepció del directiu públic (…) La confiança executiva ha de prevaler sobre la confiança política que actualment es demana al directiu (…) La prevalença de la confiança política actual sobre els càrrecs de direcció pública genera un mercat de directius ineficient, gens transparent ni competitiu.

Lluís Recoder/Jordi Joly

COMPETÈNCIES CLAU PER A L'ÈXIT DEL DIRECTIU PÚBLIC PROFESSIONAL

- **Han de proporcionar als seus alcaldes i regidors informació clara, simple i concisa, formulada en llenguatge polític i només amb les indispensables referències tècniques.**

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

• Han de mostrar habilitat per decidir allò no rellevant políticament: un bon directiu ha de tenir capacitat de decisió en determinats àmbits i, per tant, decidir sobre aquestes qüestions.

• Capacitat de reduir el conflicte: un directiu ha de resoldre els problemes i actuar com un "tallafocs" per al polític, al qual només li ha d'arribar allò que requereixi una decisió política rellevant.

• Un directiu ha de tenir sensibilitat política (a no confondre mai amb "confiança política); és a dir, ha de ser plenament conscient que la seva actuació com a directiu compromet un Govern, o dit d'una altra manera, pot tenir conseqüències polítiques.

• Així mateix, un bon directiu ha d'observar permanentment el seu alcalde o regidor per tal de conèixer-ne la personalitat.

Font: Cabinet Office i elaboració pròpia.

7. Les "persones" que treballen a l'organització

Hi ha un punt sobre el qual tots els nous alcaldes estan d'acord. Aquest té a veure amb les màquines burocràtiques que han heretat. Màquines descompostes, dissociades, desmotivades.

Luciano Vandelli

No es tracta de queixar-se amargament, sinó de posar-hi remei.**Un alcalde ha de ser plenament conscient de la importància estratègica que té el capital humà que presta serveis a l'Ajuntament**. Les persones són, sens dubte, el recurs més important que té una organització. La política difícilment podrà actuar amb èxit si no té en compte els recursos humans de què disposa l'Ajuntament. D'aquí la transcendència del fet que siguin altament qualificats i no prevalguin interessos personals o clientelars en la seva selecció. És, sens dubte, un dels aspectes més importants per a l'èxit de la gestió i el desenvolupament efectiu del municipi.

Amb no poca freqüència els polítics locals (alcaldes i regidors) no comprenen el paper i la funció dels recursos humans de la seva respectiva organització, o, simplement, la sintonia entre les dues esferes es torna complexa. La desconfiança és, de vegades, mútua. Els polítics no valoren els empleats públics, i aquests menyspreen l'activitat política. Es produeix, així, un xoc d'enfocaments i de legitimitats (democràtica *versus* tècnica) que pertorba i contamina el desenvolupament de l'organització.

La política de recursos humans que adopti un determinat Govern local és nuclear per a una millor prestació dels serveis públics i, sobretot, per a una correcta satisfacció dels ciutadans pels serveis prestats. La política de recursos humans és una política transversal i requereix que l'alcalde la delegui, si s'escau, en un polític amb aptituds per exercir-la justament, així com que designi –als municipis on sigui possible– un directiu amb competències i experiència acreditades en aquest camp. Reforçar els recursos humans és millorar a mitjà/llarg termini la institució i els seus resultats.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

La veritat és que es tracta d'una política amb rèdits escassos a curt termini, el que desanima o, simplement, no incentiva que alguns alcaldes li donin la importància que mereix. Però **en un context de crisi fiscal, la transcendència dels recursos humans augmenta: no es pot només dur a terme una "política d'ajustament" (de retalls), sinó que en etapa de crisi s'ha d'apostar també decididament per una modernització de la gestió de les persones en la seva respectiva organització**: selecció acurada que capti talent; crear sistemes de desenvolupament professional (carrera) sostenibles; invertir molt en formació (més quan calgui reassignar efectius); articular sistemes d'avaluació del rendiment; i configurar un sistema de negociació col·lectiva responsable davant un context de privacions generalitzades (no es pot hipotecar el futur de la institució per una pau social instantània). No tot es pot acceptar en favor de la pau social: la negociació amb els agents socials té límits.

Nosaltres serem sempre recordats pels senyals que deixem.

Proverbi Dakota

A l'empleat públic, se li ha d'exigir vocació de servei a la ciutadania (perquè és aquesta la que paga les seves retribucions), dedicació, esforç, responsabilitat i moralitat, així com lleialtat a la institució. No es poden tolerar –des d'una perspectiva ciutadana i de responsabilitat institucional– empleats públics que treballin poc o que no treballin. L'Ajuntament és un projecte col·lectiu, en el qual intervenen molts actors, i els diners públics (escassos en aquests moments) han de ser administrats de la manera més eficient possible.

Als governs locals hi ha empleats públics abnegats i eficients, però també n'hi ha amb un baix sentit de pertinença a la institució i amb una dedicació insuficient a les seves tasques.

La solució a aquests problemes demanda una organització racional i eficient, així com amb sentit i visió. Però sobre tot requereix que els empleats públics siguin avaluats per la feina que duen a terme. S'han de col·locar els recursos humans al centre de l'estratègia de canvi, també en el nivell municipal de govern.

8. Relacions del municipi amb altres nivells de govern

S'ha vist abans com la Governança és, en realitat, un mitjà d'articular xarxes on organitzacions formalment autònomes es tornen funcionalment interdependents. En aquest teixit de relacions, algunes d'aquestes (no poques precisament) es traven entre actors institucionals (especialment amb els governs locals intermedis i les comunitats autònomes). I dins d'aquestes mereixen una atenció especial en aquests moments **les relacions entre municipi i província.**

La singularitat de la relació entre província i municipis és que no és pròpiament parlant una relació intergovernamental, sinó més precisament entre dues entitats que integren el mateix nivell de govern: formen part de la comunitat política local.

Així, el municipi va a la província en sol·licitud d'assistència i suport per evitar que la seva limitada capacitat de gestió impedeixi l'exercici de les seves competències, i a partir d'aquest pressupòsit la província articula xarxes, elabora plans, posa en marxa diferents instruments, amb la finalitat de satisfer aquestes demandes amb les economies d'escala adequades, i proporcionant a més un personal especialment qualificat del qual no disposa el municipi mateix.

Tant les polítiques provincials com les municipals requereixen una visió estratègica que conjugui intel·ligentment la visió intermunicipal que ha de garantir la província amb les polítiques pròpies (les que hagi prioritzat el seu alcalde i equip de govern) de cada municipi.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

Font: Vandelli, L., *Alcaldes y mitos*, CEPC/Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2006.

9. Quadre-Annex: alguns consells als alcaldes

1. L'elecció del seu equip de govern i la designació dels directius són dos moments crucials per garantir l'èxit del mandat: mireu de no cometre moltes errades en aquests processos.

2. S'ha de ser capaç d'individualitzar els temes estratègicament claus per a la ciutat i sobre aquests buscar el degut consens.

3. Un bon alcalde ha de tenir llargues antenes i grans orelles. Ha de percebre els diferents humors de la ciutat. Ha d'escoltar, escoltar i escoltar.

4. Mireu de no deixar-vos portar per l'entusiasme. Recordeu que esteu exercint una de les feines més difícils, fatigoses i incòmodes.

5. Mireu de no deixar-vos arrossegar per les dificultats. Recordeu que esteu exercint una de les feines més fascinants, concretes, interessants i útils.

10. Conclusions

1. Durant el primer any, és crucial que l'alcalde i el seu equip de govern defineixin l'estratègia de tot el mandat (quatre anys). En concret, s'ha de definir el projecte global de municipi que es vol assolir, així com les polítiques públiques que es volen dur a terme. Es requereix, per tant, ja d'inici, **estratègia i planificació a llarg termini**.

2. En l'elaboració d'aquesta estratègia, l'equip de govern local ha de tenir clar que estem en una època de crisi economicofinancera. És per aquest motiu que **s'haurà d'avaluar la cartera de serveis que ofereix l'Ajuntament davant d'un context d'escassetat de recursos econòmics**. Sense cap dubte, és moment per a l'alcalde i el seu equip de govern de **prioritzar actuacions i polítiques públiques**.

3. L'alcalde i el seu equip de govern **han de liderar i promoure l'acció conjunta de tots els actors, polítics, econòmics i socials,** per fer efectiu el seu model de municipi. És el que hem anomenat Governança. És per aquest motiu que els polítics locals han de moure's sempre **a la recerca del consens, la unitat i la integració de tots.** És molt important tenir en compte que **l'Oposició juga un paper determinant** en la política local, com a instrument fiscalitzador de l'acció de govern.

4. Per assolir els objectius que s'han marcat l'alcalde i el seu equip de govern (és a dir, el model de municipi que es desitja i dur a la pràctica les polítiques públiques dissenyades), cal **racionalitzar i fer més**

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local

eficients l'organització i els recursos humans de l'Ajuntament. En primer lloc, cal **simplificar l'estructura administrativa i crear òrgans de govern que permetin una visió de conjunt** o, millor dit, que dirigeixin l'Ajuntament de manera transversal i coordinada. En segon lloc, s'ha d'**apostar per la figura del directiu públic professional** com a institució que articuli la política i la funció pública. En tercer i últim lloc, s'ha d'adoptar una **ambiciosa política de recursos humans** que afavoreixi el talent, la motivació i la bona gestió.

5. El municipi no pot oblidar mai un factor clau: **compta amb el suport i l'assistència, tant tècnica com econòmica, dels governs locals intermedis (diputacions, cabildos i consells insulars).** Tots aquests, al costat del municipi, conformen la nostra comunitat política local.

11. Instruments de gestió

1. Adoptar un **Pla de Govern, Pla d'Actuació municipal o Pla de Mandat**, que configuri el projecte de municipi que es vol assolir i prioritzi entre les polítiques públiques a desenvolupar. Aquest Pla ha d'avaluar la cartera de serveis de l'Ajuntament i prendre decisions sobre la mateixa, en un context de crisi economicofinancera.

2. **Avaluar les dimensions de l'aparell administratiu i procedir a la simplificació i racionalització d'aquest.** Ajustar l'equip de govern i personal eventual i les dimensions del sector públic local (empreses públiques i fundacions) a allò que sigui imprescindible i necessari.

3. **Crear òrgans de govern o comissions executives que aportin visió de conjunt i transversalitat** a tota la tasca de govern.

4. **Crear la figura del directiu públic professional**: escollir els directius no sobre la base de la confiança política, sinó en funció dels seus mèrits i capacitats i de les seves competències professionals.

5. **Impulsar una política de recursos humans que aposti per la reforma i innovació**: millorar els sistemes de selecció per captar talent, crear expectatives i motivació articulant una autèntica carrera professional, establir mecanismes d'avaluació i invertir en formació. Promoure, així mateix, l'elaboració de plans estratègics de Recursos Humans adequats al Pla de Govern i a la resta de mesures proposades per a aquest mandat.

12. Algunes lectures complementàries

Heclo, H., *Pensar institucionalmente*, Paidós, Barcelona, 2010.

Jiménez Asensio, R., Villoria, M. i 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/Fundació Democràcia i Govern 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).

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. ■

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 26, juny de 2011, p. 171-183
Fundació Democràcia i Govern Local