

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

José Manuel Canales Aliende

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Alicante

1. Breve introducción

Una vez ya iniciado el presente siglo XXI; con unos nuevos entornos y problemas sociopolíticos, tecnológicos y económicos; parece más que adecuado, el poderse plantear también los nuevos retos de la gestión de los servicios públicos locales.

La globalización, la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías, como es sabido constituyen, entre otros, retos novedosos.

Ahora bien, algunos retos que se plantean en la actualidad a la gestión de los servicios públicos locales, sí tienen ese carácter novedosos; mientras que otros por el contrario, son viejos y conocidos problemas de gestión, que no obstante, se presentan y se formulan de forma diferente hoy, por el distinto contexto y circunstancias.

Por otro lado, la gestión de los servicios públicos locales no puede abordarse de forma simplista y aislada de otros aspectos y fenómenos, con los que se halla fuertemente interdependiente y condicionada. La gestión pública en general, y la gestión de los servicios públicos locales en particular está relacionada, y debe analizarse dentro de un marco más

amplio a saber entre otros: la redefinición y los nuevos papeles del Estado, las relaciones intergubernamentales e interadministrativas¹; la gobernabilidad local²; y los cambios en la democracia y en la participación local; y todo ello en el caso español además complementado, por un proceso complejo dual y abierto de finalización del proceso de definición y articulación de nuestro modelo territorial de Estado y de nuestra plena integración a la Unión Europea.

La oportunidad y la actualidad de reflexionar sobre esta cuestión en estos momentos parece indiscutible, con motivo del reciente debate iniciado sobre la necesidad de un Segundo Pacto Local o segunda descentralización, ya que los servicios públicos prestados a nivel local, por la proximidad, son aquellos que más interesan a los ciudadanos, y porque además hay una estrecha relación entre las Administraciones Locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad³. Vemos pues que eficacia, innovación, democracia participativa y descentralización en los gobiernos locales, son temas actuales necesarios y a la vez complementarios, a los que hay que dar respuestas adecuadas.

En este artículo, se va a considerar ante todo los retos que se presentan hoy así como las posibles formas de mejorar y modernizar la gestión administrativa y de los servicios públicos locales, sin entrar en la cuestión ya tan conocida y estudiada de la atribución competencial local (genérica, concurrente, e insuficiente)⁴ o de los modos jurídicos de la prestación de los servicios públicos locales⁵; y desde otra perspectiva a la tradicional jurídica, pero complementaria, cual es la de la Ciencia de la Administración.

¹ Véase para mayor detalle con carácter general, entre una amplia bibliografía: José-Manuel CANALES ALIENDE. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002.

² Véase entre otros sobre la gobernabilidad local: Gerry STOKER. *Gran Bretaña. Del govern a la governabilitat local*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.- Barcelona, 2000.

³ Véase para mayor detalle sobre este punto, el importante y significativo editorial de la *Revista de Estudios Locales* (CUNAL), núm. 53, febrero de 2002, pp. 5 y 6. Sobre el Pacto Local, véase básicamente entre otros: Manuel ARENILLA SAEZ y José-Manuel CANALES (Coordinadores) *Gobierno y Pacto Local*. B.O.E. y M.A.P. Madrid, 1999.

⁴ Entre una amplia bibliografía, puede verse: Luis ORTEGA. *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*. I.N.A.P. Madrid, 1998; Francisco SOSA WAGNER y Pedro DE MIGUEL GARCÍA. *Las competencias de las Corporaciones Locales*. I.E.A.L. Madrid, 1985; Josep MIR ALAs competencias de los Entes Locales en Varios autores. *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. I.V.A.P. Oñati, 1988, pp. 241 a 266; etc.

⁵ Sobre esta cuestión existe una clásica y moderna bibliografía, muy completa, así entre otros: Fernando ALBI CHOLBI. *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*. Editorial Aguilar. Madrid, 1996; y Francisco SOSA WAGNER. *La gestión de los servicios públicos locales*. 4ª edición revisada y puesta al día. Monografías Civitas. Madrid, 1999.

Conviene también en este breve preámbulo, resaltar, que no es posible dar respuestas homogéneas y únicas, frente a una realidad tan rica, plural y compleja como lo es la del sistema político-administrativo local español, como acontece en el criticado modelo vigente del uniformismo jurídico. Como consecuencia de lo señalado, cabe decir que frente a problemas, situaciones, retos y demandas locales diferentes, no cabe pues dar respuestas similares, sino diferenciadas y acordes con ellas. No obstante lo anterior, el escalón municipal dentro de la variedad local, tiene una relevancia cada día más destacable y creciente.

2. Algunas reflexiones sobre la situación y las perspectivas del ámbito local

La globalización no va a ser un obstáculo, sino un reto y un complemento de lo local, siendo ambos fenómenos característicos de esta nueva época⁶. La globalización además, implica una importante modificación de las lógicas y de los espacios territoriales y económico-sociales.

En los últimos años del pasado siglo veinte, se han producido además, una serie de cambios estructurales que han afectado sustancialmente, al ámbito local entre otros: a) una transformación de las estructuras sociales, haciéndose más diversas y fragmentadas; b) una revalorización económica del papel del territorio; c) un sistema urbano más complejo; d) unos nuevos problemas sociales, y en particular unos nuevos flujos migratorios; e) unos problemas y demandas medioambientales más intensas y más complejas; f) una desindustrialización progresiva y una revalorización del capital humano; g) unas nuevas formas de producción y de organización del trabajo; h) unos nuevos movimientos y demandas sociales y políticas de la ciudadanía; i) una nueva praxis y dinámica de las relaciones supra e internacionales; j) una nueva sinergia y complementariedad en el territorio, entre el campo y los municipios; k) un envejecimiento progresivo de la población, etc.

Diríamos que en esta nueva etapa, el desafío real de los gobiernos locales es ser tales plenamente, con total autonomía política, local y financiera;⁷ y potenciando sus funciones representativas y participativas; en un entorno más progresivo de Europa de los ciudadanos y de las ciuda-

⁶ Véase, entre otros: Jordi BORJA y Manuel CASTELLS. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus. Madrid, 1997.

⁷ En ese sentido, la *Carta Europea de la Autonomía Local*, ratificada por España el 20 de enero de 1988; y el principio de subsidiariedad vigente en la Unión Europea, y reafirmado en el artículo 3.b. del Tratado de Maastricht.

des, debiendo potenciar o reafirmar su papel político⁸ europeo⁹; y ello, sin abandonar su importante tarea prestacional próxima al ciudadano, que los legitima plenamente ante éste.

Por tanto, en esta nueva etapa en que ahora estamos, lo característico y lo prioritario de los gobiernos locales serán las tareas siguientes: no se trata de construir sino de mantener, no se trata de hacer sino de priorizar, no se trata de gestionar, sino de dirigir, de manera que pasan a ser fundamentales la capacidad de generar ideas y la capacidad de elección¹⁰.

3. La necesaria reforma del Senado en el sistema político español y su incidencia en el ámbito local

3.1. Algunas consideraciones generales previas

Parece que existe un consenso mayoritario entre los partidos políticos españoles, en la doctrina, y en la opinión pública, acerca de la necesidad de una reforma del Senado dentro del sistema político español; si bien existen discrepancias, en cuanto a su alcance y momento.

En mi opinión, la reforma del Senado¹¹ no sólo es de oportunidad, sino que es además urgente; y con un contenido competencial lo más

⁸ Véase, entre otros: José-Manuel CANALES ALIENDE. «La reorientación y la revitalización de los gobiernos locales en España» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. N.º 10 Septiembre-diciembre de 1997. Madrid, I.N.A.P., p. 67 y ss. Además de lo anterior, véase la ya clásica obra de Desmond KING y Gerry STOCKER. *Rethinking Local Democracy*. McMillan Press Ltd. London, 1996.

⁹ Sobre el proceso político cada vez más intensivo de integración en Europa, puede verse entre otros: Carlos CLOSA. *La europeización del sistema político español*. Editorial Istmo, S.A. Madrid, 2001; y Enrique BARÓN CRESPO «La Europa de las ciudades» en el periódico *El País*, de 28 de enero de 2002, p. 14.

¹⁰ Fátima RODRÍGUEZ FIGUERAS y Roberto VIEITES RODRÍGUEZ «Las políticas públicas locales en la España democrática» en la obra colectiva de Miguel BASTOS BOUBETA y otros. *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión. Especial referencia al ámbito local*. E.N.E.G.A. (Escuela de Negocios de Galicia). Segunda edición revisada. Santiago de Compostela, 2001, p. 62.

¹¹ Sobre la reforma del Senado, existe una variada bibliografía pudiéndose citar entre otra: José Antonio ALONSO DE ANTONIO. «Propuesta de reforma del Senado» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Madrid, 1998, pp. 249 a 260; el mismo autor, con otros *Estudios sobre la Reforma del Senado*. Editorial Senado. Madrid, 1999; Lluís ARMET. *Notes sobre la reforma del Senat*. Fundació Rafael Campolans. Barcelona, 1998, 22 páginas; Juan-José LABORDA, «Planteamiento político sobre la reforma del Senado» en *Tribuna sobre la reforma del Senado*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1996; Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, «Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos» en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, Madrid, 1992, pp. 377 a 397; José-Antonio PORTERO MOLINA, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, Madrid, 1995, pp. 81 a 105; etc.

amplio posible, a fin de no sólo coadyuvar a una final y mejor vertebración del modelo territorial del Estado, sino también para lograr una plena y más completa representación territorial en esa segunda cámara parlamentaria, añadiendo a la representación autonómica la local.

Entre las causas de la debilidad y del vaciamiento competencial del Senado en nuestro sistema político, podrían señalarse las siguientes: a) la peculiaridad y la complejidad del proceso político de la transición a la democracia; b) la prioridad de los constituyentes en resolver el problema histórico regional, a través de la creación del llamado Estado de las Autonomías; c) la posición centralista de la mayoría de los partidos políticos; d) el carácter nacionalista de algunas Comunidades Autónomas; e) el neocentralismo progresivo desarrollado por la totalidad de las Comunidades Autónomas; f) la debilidad, y en particular la crisis económico-financiera, de un gran número de gobiernos locales.

No puede olvidarse, el hecho fundamental de que los primeros gobiernos electivos y democráticos, lo fueron los gobiernos locales en las elecciones municipales de abril de 1979, y de que éstos además fueron unos actores institucionales relevantes en las transformaciones operadas antes y después de la democracia y de la aprobación de la Constitución de 1978. Esta última, constitucionaliza (si bien escuetamente) la dimensión política y representativa de éstos, como gobiernos locales, y no como unas meras Administraciones Locales.

El modelo territorial del Estado diseñado por la Constitución de 1978, como es sabido, fue abierto y flexible, a la vez que único sin perjuicio de un contenido complejo y compuesto; señalándose a su vez las instancias básicas de su vertebración territorial: la general, la autonómica y la local. La autonomía se reconocía, simultánea y complementariamente, a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales; junto con una atribución a veces de competencias concurrentes y compartidas a ambos, a desarrollar y clarificar por la legislación sectorial posterior.

La instancia local, es pues una parte o elemento más, no único, y con carácter propio de la organización territorial de nuestro Estado, dotada de autonomía institucional plena, siendo las Administraciones Locales no sólo necesarias, sino también las más cercanas al ciudadano, y las instancias comunes y ordinarias para el desarrollo de las actividades prestacionales públicas. Su falta de suficiencia financiera y de capacidad gerencial, son problemas ya estructurales heredados, y hoy gravísimos.

Por otro lado, no debe olvidarse de que el carácter actual bifronte del régimen jurídico local, no lo es en absoluto del resto de la autonomía local.

3.2. Algunas propuesta concretas

a) La reforma del Senado debe implicar pues la plena y la total representación en él, de la plural realidad local española, además de la autonómica, con senadores electos (número y forma a determinar) representativos del ámbito local y autonómico.

b) El Senado debe ser la Cámara Parlamentaria por autonomasia para debatir la problemática local, y en particular para la delimitación y la clarificación de las políticas y competencias locales.

El llamado Segundo Pacto Local o la segunda descentralización local, o como se quiera llamar a la necesaria potenciación del escalón local en nuestro sistema político, debe ser objeto de debate, consenso y aprobación en el marco de esta Cámara.

Pero además de las importantes potestades normativas a desarrollar por el Senado, no serían menos las relativas a la reflexión, lugar de encuentro y de solución de posibles conflictos políticos del ámbito local. Por otro lado el debate, no debe ser sólo sobre la vertebración territorial de nuestro Estado compuesto, sino también sobre su vertebración de infraestructuras, socioeconómica, educativa y cultural.

La experiencia inglesa puede ser orientativa, ya que el gobierno británico ha desarrollado recientemente¹² un pacto para el mundo local, en un marco estatal, con tres objetivos básicos: a) descentralización de poderes y capacidades al nivel local; b) mayor flexibilidad legal en la prestación de los servicios públicos locales; y c) conseguir que los usuarios de los servicios puedan escoger entre diversos Entes Públicos para su prestación.

c) El Senado podría ser además, la institución que eligiese en su día la representación territorial local española, para esa segunda eurocámara de representación territorial europea proyectada en la non nata Constitución europea.

En todo caso, la colaboración y la coordinación de la representación española en el Comité de Regiones y de Poderes Locales con el Senado, parece evidente y necesaria además.

d) La adscripción de algunas de las viejas funciones, o bien la recreación (con otro nombre si se quiere, como el de Centro o Fundación) del desaparecido Instituto de Estudios de Administración Local, hoy adscrito al I.N.A.P.; y para desarrollar básicamente funciones de investigación, estudio y publicaciones de carácter local¹³.

¹² Véase para mayor detalle el documento: *Liderazgo local fuerte: servicios públicos de calidad*.

¹³ Ramón MARTÍN MATEO, ha propuesto recientemente desconcentrar algunas funciones del I.N.A.P., en el I.E.A.L., siendo ésta una propuesta ilusionadora, y como lugar de encuentro de otros Centros e Institutos de formación de funcionarios, y como

Las tareas de selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios de habilitación nacional, podrían en su caso seguir adscritos al I.N.A.P.

Dentro de ese nuevo organismo a crear y adscrito al Senado, yo señalaría dos importantes tareas novedosas, a saber: 1º) la creación de un Banco de Datos del sistema político-administrativo local, con especial relevancia de todos los datos relativos a la gestión pública local. Conocer junto a los datos electorales, de estructura y organización local, los indicadores de población y sociales, etc. Los indicadores de gestión, nos permitirían conocer la capacidad real de gestión local en España, permitiendo análisis y estudios comparados, previos a la mejora y modernización de la acción pública, y facilitar soluciones alternativas a adoptar; 2º) la creación de un Banco de datos de buenas prácticas locales, que nos permitiría el desarrollo del «*Benchmarking*» a nivel local, y por tanto una economía de escala y una más fácil y barata modernización administrativa¹⁴.

e) El fortalecimiento de la Comisión de Entes Locales dentro del Senado, sin perjuicio de las competencias del Pleno.

4. Los principales retos y problemas planteados en la actualidad en la gestión de los servicios públicos locales

4.1. Algunas consideraciones generales previas

La década de los sesenta supuso fruto de la crisis económica, y por tanto del modelo Keynesiano de Estado de Bienestar, el cuestionamiento del modelo administrativo tradicional, burocrático, formalista, jerárquico, legalista y garantista en exceso; dada la existencia de un nuevo entorno caracterizado por las notas de: inestabilidad, complejidad, dinamicidad y competitividad.

Todos los países occidentales intentarán dar respuestas a los nuevos problemas de gestión planteados, desarrollando diversas experiencias modernizadoras. Las diferentes corrientes de la llamada Nueva Gestión Pública¹⁵, supusieron dar respuesta a estos problemas.

forma idónea para el intercambio de experiencias internas y externas, en Los Cuerpos Nacionales de Administración Local en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285, Enero-Abril de 2001, p. 72.

¹⁴ Véase como síntesis: O.C.D.E. *La transformación de la gestión pública. Las reformas de los países de la O.C.D.E.* Traducción y edición del B.O.E., y del M.A.P. Madrid, 1997. Estudio introductorio y traducción de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ y José Manuel CANALES ALIENDE.

¹⁵ Véase, entre una amplia bibliografía: José Manuel CANALES ALIENDE. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Ob. cit.; Blanca OLÍAS DE LIMA (coordinadora). *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid, 2001.

La modernización administrativa va a ser la respuesta a los retos y demandas planteadas sobre la necesidad de renovación y adaptación del sector público, constituyendo un proceso más complejo y plural que el acontecido en la década de los sesenta (más global, genérico y normativo), utilizando para ello varios instrumentos o técnicas complementarias, y dando una mayor importancia y orientación a los resultados, a la calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos, y en la satisfacción de los usuarios de éstos; pero sobre todo y ante todo, haciendo hincapié en el cambio de cultura como factor estratégico de este proceso.

Las experiencias acontecidas en la década de los sesenta y ochenta, han dado origen a una serie de críticas de la llamada Nueva Gestión Pública, que son fundamentalmente las siguientes: a) demasiado economista; frente a valores como la ética, la igualdad, la equidad, y la eficacia; b) exceso de contratación externa y de difícil control; c) olvido o incumplimiento de la legalidad; d) muy neotaylorista; e) no control democrático; f) desmedidamente localizada; g) y además de lo anterior, una visión muy a corto plazo de la gestión pública, sin estrategia a medio y largo plazo.

De las lecciones o experiencias aprendidas de esos años, destacaríamos las siguientes:

a) La revaloración del papel y el valor de lo público¹⁶, así como la reafirmación paradigmática de la especificidad o peculiaridad de lo público, respecto de lo privado.

No caben pues fáciles mimetismos, ni la hipervaloración genérica de la primacía de la empresa privada. Cuestión distinta es la necesidad actual de colaboración entre el sector público y el privado¹⁷, y hoy también del llamado tercer sector¹⁸; o la incorporación, fruto de una previa, rigurosa y cautelosa adaptación, de técnicas del sector privado al público.

Por otro lado, en concordancia con lo anterior y con carácter previo, la afirmación inequívoca de que el mercado, ni puede ni debe sustituir a los procesos de debate, decisión y participación políticas; y ello como manifestación de la existencia de un régimen político democrático.

b) El convencimiento de la no existencia de un modelo único y de validez universal en materia de gestión pública.

c) La consideración en la gestión pública, de tres aspectos o elementos complementarios entre sí, a saber: la teoría o doctrina, las técnicas y

¹⁶ Sobre el valor en el sector público, véase: Mark H. MOORE. *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Ediciones Paidós, S.A. Barcelona, 1998.

¹⁷ Véase para mayor detalle, entre otros: Emilio ALBI. *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2000.

¹⁸ Véase, entre otros: MARISA REVILLA (ed.). *Las O.N.G. y la política*. Ediciones Istmo, S.A. Madrid, 2002.

la cultura. Dentro de ésta y de su composición plural y compleja, se destacan los valores y el comportamiento organizativo y personal, y de ahí la relevancia actual del estudio y praxis de la ética pública.

d) La consideración de las personas perceptores de los servicios públicos como algo más que clientes, sino como ciudadanos con derechos. Las Cartas de Servicios serían una concreción y vía de lo anterior.

e) La importancia progresiva de la transparencia y del control democrático de la gestión pública.

f) El papel estratégico y creciente de las personas, antes llamadas recursos humanos, en las organizaciones públicas. Hoy es un paradigma la necesidad de contar con empleados públicos capaces, para poder obtener éxito en cualquier proceso de cambio administrativo¹⁹. La motivación y la capacitación del capital humano público resuelta vital en la sociedad actual del conocimiento.

g) El necesario y complementario liderazgo político y administrativo (éste a nivel de directivo público) en los procesos de innovación y de gestión administrativas, con las características de: fortaleza, clara visibilidad, publicidad, continuidad e intensidad.

h) La utilidad de la experimentación y del aprendizaje organizativos, previa una completa, adecuada y participada planificación estratégica y de una posterior evaluación.

i) la privatización y la contratación externa, sólo de aquellos servicios y actividades públicas, que puedan ser mejor prestadas por el sector privado.

Desaparece además el mito de la bondad automática y de principio, de la privatización como única alternativa a la gestión pública. No deja ser ésta, una, entre varias posibilidades.

j) La valoración y la utilización de la filosofía y de las técnicas de la calidad total, más como un medio, que como un fin en sí misma.

k) La separación y la diferenciación entre funciones políticas y administrativas, y por ende de responsabilidades.

La nueva gestión pública descentralizada, flexible, orientada hacia los resultados y al servicio de la sociedad civil y de la ciudadanía, implica a su vez un reforzamiento y búsqueda de las alternativas de exigencia de responsabilidades por los resultados de la gestión, o lo que se viene denominando una mayor intensidad y transparencia en la «*Accountability*».

¹⁹ Así, entre otros: David OSBORNE y Peter PLASTRIK, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Editorial Paidós. Madrid, primera edición, 1998; Libro Blanco del Gobierno Británico. *Modernizar la Administración*, núm. 23 de Documentos del I.N.A.P. Madrid, 2001; Donald F. KETTL. *Reinventar la Administración*. Informe quinquenal, núm 24 de Documentos del I.N.A.P. Madrid, 2001.

l) La modularización, o creación de Agencias, Servicios Comunes, Centros Gestores, etc., como medio para eliminar estructuras organizativas rígidas, formales y complejas; y para hacer éstas así y más ágiles, sencillas y flexibles, y por tanto menos piramidales, rígidas y jerárquicas.

ll) La fijación de objetivos más claros, adecuados, útiles y medibles.

m) La utilización progresiva de indicadores adecuados de gestión, como medios para la información, la medición y la comparación en la gestión pública.

n) La introducción de políticas de selección, formación, carrera, retribución, motivación y evaluación del rendimiento de los empleados públicos; en sustitución de la orientación y técnicas clásicas de mera administración coyuntural de los recursos humanos. La profesionalización al máximo de la función pública es un ideal a lograr.

ñ) La profundización en los procesos internos de descentralización, desconcentración, y delegación administrativas.

o) La búsqueda de alternativas al proceso y gestión presupuestaria tradicional, para desarrollar una presupuestación y gestión presupuestaria por programas y objetivos, dentro de un marco más amplio y a más largo plazo, a través de la planificación estratégica; y ello intensificando y revalorizando el carácter político del proceso de deliberación y acuerdo previo, así como el control posterior de la ejecución presupuestaria. El presupuesto no debe ser sólo una expresión legal y contable, sino un instrumento valiosísimo de gestión y de información.

p) La implantación de la competencia interna y externa.

q) El desarrollo de una mayor cultura y praxis de colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas, a fin de lograr una mayor simplificación, agilidad, y economía de escala; evitando así duplicidades innecesarias, patologías, y mayores costes.

r) La potenciación de la mayor y más intensa comunicación e información interna y externa.

s) La gestión multinivel en red es complicada y de difícil control.

t) La viabilidad y la utilidad de la introducción, previa adaptación al sector público, de algunas técnicas del sector privado, así entre otras: el marketing, la dirección por objetivos, el «*benchmarking*», el trabajo en equipo, etc.

u) Y por último, pero no por ello menos importante, la relevancia y el reforzamiento del principio de legalidad vinculante en el actuar administrativo. Legalidad y eficacia son ambos principios constitucionales de obligado cumplimiento a la vez que complementarios, mientras que la eficiencia y el puro gerencialismo no lo son. En este sentido, cabría citar al respecto a García de Enterría, que ya hace años señalaba: «Sin em-

bargo, por debajo de la manifestada superioridad, en términos generales, de los métodos de gestión de la empresa privada sobre los de gestión burocrática, lo que en realidad se pretende de forma deliberada es huir de las reglas constructivas de una gestión pública ordenadas por el Derecho público administrativo y financiero. Se huye de las reglas de la contabilidad pública, de las del procedimiento administrativo, de las de contratación de los funcionarios (especialmente de las que tasan las cuantías de las retribuciones, y establecen reglas de ingreso y de incompatibilidades), incluso se huye también, o al menos se pretende, de la posibilidad de que sus actos puedan ser fiscalizados estrechamente por una jurisdicción especializada. La privatización de un ente gestor no puede implicar por sí misma la privatización de las relaciones con los administrados. El régimen jurídico de los servicios públicos genuinamente tales sigue siendo un régimen jurídico-administrativo y a su legalidad (arts. 9.3 y 103.1 de la Constitución) deben someterse íntegramente los gestores, se organicen éstos como fuere, pues la legalidad es en la Constitución una técnica de garantizar la libertad de los ciudadanos y no, simplemente, de pautar la organización de los servicios públicos»²⁰.

4.2. Análisis de los principales retos y problemas planteados en la actualidad en la gestión de los servicios públicos locales, así como algunas propuestas de respuesta a los mismos

Como se ha puesto de relieve en el epígrafe precedente, las múltiples y variadas experiencias (con notables éxitos, pero a la vez también fracasos) en el sector público en todos los países occidentales durante los últimos treinta años, nos han aportado unas enseñanzas, orientaciones y aportaciones, las principales de las cuales se han enumerado. Por tanto, las mismas en principio las consideramos de utilidad y orientativas, para el sector público local a fin de intentar dar respuestas a los problemas, demandas y retos que tiene planteados hoy. No obstante lo anterior, es evidente en primer lugar, que el sector local, tiene unas propias peculiaridades; y en segundo término, que la realidad del sector público local es, como ya se ha dicho antes, plural y complejo, y requiere por tanto distintas soluciones.

Ante todo hay que señalar, que el punto de partida para proceder a una transformación de la gestión local en España, es el conocimiento de la misma. A este respecto, el diagnóstico de la O.C.D.E.²¹ ha sido el siguiente:

²⁰ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Prólogo a la primera edición, 1992, de la obra de Francisco Sosa Wagner. *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas Ediciones, Madrid.

²¹ O.C.D.E. *La gestión publique a travers les différents niveaux d'administration*. Paris, 1997, p. 165.

1) El contenido de las competencias asignadas a los municipios españoles ha permanecido bastante estable, y ello a pesar de la atribución confusa de las mismas.

2) Existe una diferencia notable entre la posición y la agrupación para la defensa de sus intereses de las grandes ciudades, que han constituido el grupo de las 7 grandes ciudades, frente al resto de los municipios.

3) Cierta autonomía de sus ingresos, de los que más del 30%, tendrían origen estatal o regional, mediante subvenciones de carácter no finalista atribuidas en función de criterios objetivos.

4) Gestión carente de escasa consideración y medición de los resultados.

5) Presupuestos elaborados y aprobados conforme a criterios legalistas y formalistas, que impiden el posterior análisis de resultados.

6) El control posterior que se ha realizado es el tradicional del presupuesto, de carácter contable y de legalidad; aunque a veces nominalmente, pero de facto, se le califique como de presupuesto por programas.

7) Ausencia de un control posterior de la gestión basado en la auditoría operativa o de gestión²² además de los antedichos de legalidad y de regularidad contable.

8) Las relaciones entre Administraciones Públicas, se han caracterizado a veces por una confrontación, más que por la cooperación y la colaboración sincera mutuas.

9) Aparición y desarrollo de comportamientos y actitudes burocráticas y centralistas en las Comunidades Autónomas, imitando e incluso intensificando el modelo de la Administración General del Estado.

10) Ausencia de medios suficientes financieros, y por tanto déficit financiero crónico, que hace depender a los municipios de los otros gobiernos (central y autonómico), para poder prestar sus servicios, y ello a pesar del cambio legal de la atribución de autonomía a éstos.

11) Despreocupación en muchas ocasiones por la problemática local por parte del resto de los poderes públicos territoriales, y por tanto ausencia de una clarificación y reparto más adecuado de las competencias entre todos los niveles territoriales.

Sin perjuicio de haber señalado precedentemente, las principales tendencias según la O.C.D.E. de la gestión pública local en España, en estos años desde el advenimiento de la democracia, hacer hoy un balance y un

²² Sobre esta materia, véase entre otros: O.C.D.E. *Auditoría de Gestión y modernización de la Administración*. Traducción y edición del B.O.E. y del M.A.P. Estudio introductorio y traducción de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ y José Manuel CANALES ALLENDE., Madrid, 1999.

diagnóstico, por el contrario, sobre la realidad de la misma, que permitiese obtener la máxima información, hacer comparaciones y poder medir realmente los objetivos cumplidos, y los logros obtenidos, no es posible científicamente.

No es posible tener esa visión necesaria, debido fundamentalmente a dos razones:

a) El gran número, la fragmentación y la diversidad de los gobiernos locales existentes en España.

b) La ausencia de información obtenible; y la escasez y fragmentación de ella disponible.

Pero, a pesar de la ausencia de un banco de datos (necesario, completo, actualizado y fiable) sobre la realidad local española, se han desarrollado en el ámbito local nuevas y diversas experiencias de modernización, algunas más conocidas que otras, y muchas de ellas exitosas.

Los municipios españoles, si bien de forma desigual y descoordinada entre sí, muchas veces con un carácter experimental, quizás debido sobre todo a la presión de la proximidad de las demandas ciudadanas, han sido un lugar de preferente referencia a la hora de hablar de la realidad, y no de la mera apariencia de la modernización del sector público español, en comparación con el ámbito estatal y autonómico.

Como ha señalado la Fundación Encuentro²³: desde principios de los años ochenta la Administración Local ha sido la más dinámica en cuanto a modernización de estructuras y formas de gestión. Ello es así a pesar de su indefinición competencial y de la precariedad de recursos financieros con que ha contado durante un proceso de descentralización que en ambos aspectos ha descuidado su potencial protagonismo a favor de la creación ex novo de las Comunidades Autónomas.

Podríamos señalar como realidades de los proceso de modernización local, los siguientes:

1) Casi 50 municipios han puesto en marcha un plan estratégico, siendo los ejemplos más conocidos y paradigmáticos, los de Alcobendas, Barcelona, Bilbao, Gijón, Málaga y Valencia.

2) Se ha desarrollado una importante externalización de servicios en los campos de la informática y de las telecomunicaciones con numerosas empresas, para mejorar la gestión y la atención a los ciudadanos.

3) Se ha concedido la prestación de numerosos servicios asistenciales, sociales, culturales y educativos, al llamado tercer sector integrado por O.N.G., asociaciones sin ánimo de lucro y organizaciones religiosas.

²³ Fundación Encuentro. *Informe España 1997. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, 1998, p. 489.

Destacaríamos entre otras, las experiencias en ese sentido de Córdoba y Palma de Mallorca.

4) La rehabilitación del centro y entorno urbano ha sido una prioridad de muchos municipios, pudiéndose destacar entre otros los casos de Oviedo, Girona, Vitoria y Barcelona.

5) Las políticas del suelo como elemento dinamizador de la economía y desarrollo urbano, han sido objeto de desarrollo también por varios municipios, así el caso de Zaragoza, Getafe, etc.

6) La modernización del tráfico y los problemas surgidos de éste, ha sido objeto también de atención especial, destacándose el caso de San Sebastián.

7) La rehabilitación de los cascos históricos y las políticas de promoción del turismo han sido también objeto de atención, tanto por los viejos municipios con importante pasado histórico, como por los municipios turísticos.

8) La tendencia a la diferenciación y la separación entre las funciones de provisión y de prestación directa de los servicios públicos, ha sido una nota relevante. La externalización de servicios, que ya tenía tradición por la vía de la concesión administrativa, adquiere nuevas fórmulas y mayor protagonismo.

9) La búsqueda de mayor seguridad ciudadana, para protección de los ciudadanos y de los visitantes, ha sido también otra constante cada vez más extendida en los grandes municipios.

10) Se ha propiciado una mayor segmentación y personalización de los servicios, ya que éstos son individualizables en su provisión y están más directamente relacionados con las demandas mayores de niveles de calidad de vida (por ejemplo servicios de educación, promoción económica, etc.).

11) Por último, y no por ello menos importante, también se han operado procesos de descentralización (caso de Barcelona) y de desconcentración (Madrid, Valencia, entre otros) de los órganos centrales a favor de las Juntas Municipales de Distrito, con la finalidad de mayor eficacia, proximidad y participación ciudadana en la prestación de los servicios.

El nuevo entorno en el ámbito español, europeo y mundial, obliga sin duda a un replanteamiento y a una reorientación (precedente, consensuada, adecuada y necesaria) de la finalidad, del contenido, y de las formas de gestión de los servicios públicos locales; en la búsqueda de los gobiernos locales de una mayor legitimación por los resultados de su gestión, a través de una más y mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos y de la sociedad civil.

Así, entre los principales retos a afrontar en la gestión de los servicios públicos locales, así como las posibles respuestas, serían en mi opinión las siguientes:

1) Los gobiernos locales deben reorientar su acción, Gobernar hoy no es sinónimo de gastar mucho y de prestar muchos servicios públicos; sino sobre todo, de desarrollar al máximo su capacidad de estrategia, orientación, dirección y liderazgo políticos, buscando el consenso de todos las fuerzas políticas, y de la sociedad civil. Se trataría en la expresión ya conocida de «timonear, más que remar»²⁴.

2) La complejidad e interdependencia actuales, hacen necesaria una reconsideración del papel del territorio y de sus características, como claves para determinar la acción pública local, y ello en el marco de una planificación territorial más amplia de ámbito regional.

3) La competitividad entre Entes Locales, va a ser una característica y un efecto del nuevo contexto de la globalización, ya que no se van a poder resolver los problemas como antes, por la sola posesión de distintos recursos naturales, sino que van a tener influencia otros nuevos factores de competitividad, así: el funcionamiento adecuado del sistema urbano-regional; la inserción del territorio en los sistemas de comunicaciones; las políticas comerciales y de exportación; la existencia de instituciones políticas representativas; la sociedad civil; la cohesión social; la gobernabilidad eficaz; y la cultura y la capacidad gerencial local.

4) Los gobiernos y las Administraciones Locales en general, y las municipales en particular, al igual que el Estado, deben tener una orientación y actuación más relacional²⁵, es decir, desarrollar al máximo sus capacidades de relación, negociación, colaboración y coordinación con otros gobiernos y Administraciones Públicas de distinto nivel: central, autonómico y europeo²⁶.

5) El diseño y el desarrollo de unas estructuras de gobierno y de gestión, más ágiles, sencillas y flexibles, en función de las distintas tipologías, contextos, y problemas de los Entes Locales. Es obvio que el uniformismo actual, no satisface por no dar respuesta adecuada a todas las

²⁴ Véase al respecto, entre otros: David OSBORNE y Ted GAEBLER. *La reinención del gobierno*. Editorial Paidós, S.A. Barcelona, 1994.

²⁵ Sobre el papel actual necesario de carácter relacional de las instituciones públicas, puede verse entre otros: Xavier MENDOZA. «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España» en *Documentación Administrativa*, núm. 223. Julio-septiembre de 1990. I.N.A.P. Madrid.

²⁶ Véase, entre otros: Jorge CRESPO GONZÁLEZ. «La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, Dimensiones y Futuro». *Documentos Pi i Sunyer*, núm. 12. Barcelona, 2001.

necesidades; y que hoy se demandan estructuras, más planas, más horizontales y más sencillas.

El problema del diseño y desarrollo de la estructura organizativa presenta a su vez, dos problemas a resolver: el macro y el micro, ambos dos complementarios.

A nivel macro, corresponde principalmente a cada Ente Local la decisión, a ser posible consensuada y participada al máximo, de la colaboración y coordinación con los demás, teniendo en cuenta la economía de escala y su capacidad gerencial, a través de las diversas fórmulas alternativas posibles: asociacionismo vía las Mancomunidades, los Consorcios, o la nueva cooperación sectorial. También se deberá desarrollar la cooperación con otros Entes Territoriales de diverso nivel (central, autonómico, europeo).

En cuanto al nivel interno o micro, es sabido que los Entes Locales, como consecuencia de su autonomía institucional, tienen reconocido por el ordenamiento jurídico, su plena capacidad de autoorganización, y en base a ella deberían proceder como se ha dicho a un diseño de las mismas lo más adecuado para el complemento eficaz de sus fines. La Ley de Régimen de Bases de Régimen Local vigente no presta una especial atención a la organización interna del poder municipal, a pesar de la trascendencia que ésta tiene, tanto en el supuesto de concentración de la población en aglomeraciones urbanas de ciertas dimensiones, como en el de distribución de la población en varios núcleos urbanos a lo largo del término municipal. El ámbito del autoorganización coincide justamente con el núcleo esencial de aquella autonomía, de suerte que la articulación interna del poder administrativo municipal es una cuestión perteneciente a la capacidad-responsabilidad de decisión de la propia colectividad local (con algunos, muy concretos, límites impuestos por el régimen básico). Y el instrumento para el ejercicio de tal capacidad-responsabilidad no es otro que el Reglamento Orgánico Municipal. La práctica habida hasta hoy acredita una muy escasa explotación de las posibilidades ofrecidas por el esquema legal²⁷.

Cuestión ligada con la potestad de autoorganización, es la forma de prestar los servicios públicos, existiendo también en ese aspecto la plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, siendo el único límite legal la obligación de la gestión directa para aquellos servicios que impliquen el ejercicio de autoridad, pudiendo optar para los restantes no sólo por las fórmulas previstas en el

²⁷ Luciano PAREJO ALFONSO. «El régimen jurídico de la Administración Local, Hoy» en VARIOS AUTORES: *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. I.V.A.P. Oñati, 1998, p. 43.

artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local, sino también por cualquier otra no expresamente contemplada expresamente en el citado precepto²⁸.

6) En España, la experiencia en la gestión indirecta de los servicios públicos locales, es compleja y difícil de sintetizar y de evaluar ya que falta información, y ésta no responde a un posicionamiento ideológico claro, utilizándose la concesión administrativa como la fórmula más generalizada; siendo a su vez los servicios de recogida de basuras y la limpieza de calles, y en menor medida el abastecimiento de aguas, la limpieza de calles, de parques y jardines, los que se han privatizado. Además de lo anterior, se ha producido la liberalización/despublicación de algunos servicios públicos municipales, tales como los funerarios²⁹.

Las alternativas a la gestión pública de las fórmulas de las cooperativas y de las fundaciones son apenas experimentadas.

7) La clara diferenciación y separación entre la función política o las tareas de gobierno y de representación política³⁰; de la función gerencial o de las tareas gerenciales³¹, y ello sin perjuicio de la colaboración y de la complementariedad entre ambas.

El liderazgo del Alcalde en los Municipios en particular, no se opone en absoluto con la función gerencial profesional que debe desarrollar al máximo su capacidad de innovación y de espíritu emprendedor.

8) El desarrollo de la función pública directiva local³² y de la gerencia

²⁸ FRANCISCO SOSA WAGNER. *La gestión de los servicios públicos locales*. Ob. cit., pp 53 a 55.

²⁹ Véase para mayor detalle: ROCÍO VALDIVIESO DEL REAL. «La reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de la cuestión y su aplicación al caso español» en Blanca OLIAS DE LIMA (coordinadora). *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid, 2001. Especialmente páginas 80 y 81.

³⁰ Véase en ese sentido y para mayor detalle, la obra de Ana María NIETO GUERRERO LOZANO. *Los Entes Locales Municipales. Entre la Política y la Administración*. I.N.A.P. Madrid, 2001. Sobre el control entre ambas puede verse: Jordi MATAS: *El control político de la Administración*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2001.

³¹ Sobre el modelo gerencial local, puede verse entre otros: VARIOS AUTORES. *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Fundació Carles Pi i Sunyer, núm. 4, de la Colección Estudios. Barcelona, 1999.

³² Sobre la función pública directiva en general puede verse, entre otros: José-Manuel CANALES ALIENDE. «El directivo público» en *Actualidad Administrativa*, núm. 21. Semana del 24 de marzo al 20 de mayo de 1993, pp. 63 a 266. Sobre la función pública directiva en el ámbito local, puede verse entre otros: ANTONIO SERRANO PASCUAL y María Pilar TERUEL MELERO. *Las funciones directivas en los Entes Locales*. Bayer Hermanos, S.A. Barcelona, 200; y VARIOS AUTORES. *La formación de funcionarios en España*. I.N.A.P. Madrid, 2001.

local³³, como elementos estratégicos del liderazgo eficaz de los procesos de gestión e innovación local.

En mi opinión habría que reforzar el papel directivo de los funcionarios de los Cuerpos de Habilitación Nacional, aprovechando su experiencia y su formación polivalente. Éstos estarían especialmente capacitados para hacer frente a las nuevas demandas en el contexto de la Administración Pública, los cuales son básicamente los siguientes, según Ramón Martín Mateo³⁴: liderazgo administrativo, sincretismo, y complejidad. Lo anterior por otro lado no puede improvisarse, sino que presupone, en primer lugar, la aceptación y la preparación de los Habilitados para asumir y resolver las nuevas tareas que las Administraciones Locales realizan actualmente y las que en un futuro inmediato les depara; en segundo término, se deben adaptar a las tareas heterogéneas que la diversidad tipológica de los Entes Locales demanda, y, desde luego, a impedir la actuación extra-jurídica o antijurídica, como mandato principal y desafío más obligado y fundamental de la Administración Local moderna. No son las funciones municipales las que deben adaptarse a las de los Habilitados, sino que el postulado demanda que sean las de éstos las que se integren en los servicios generales, e incluso, si fuera preciso que realicen además otras tareas encomendadas por el respectivo Gobierno local si ellos, por su preparación y disponibilidad temporal, son los funcionarios adecuados o necesarios³⁵.

La función pública directiva, dentro de las actuales políticas de recursos humanos, aparece hoy como estratégica para el logro eficaz de la modernización administrativa. Ahora bien dirigir personas, es un proceso complejo y requiere experiencia y formación, para lograr la capacidad directiva necesaria, ya que a través de ésta es cómo hoy se coordinan las personas y las redes interadministrativas y se logran las economías de escala. El nuevo entorno, requiere por tanto, un nuevo modelo y un nuevo perfil, y unos nuevos conocimientos, frente a la figura y perfil del funcionario clásico. Por otro lado, los directivos públicos no nacen, sino que se hacen, por lo que hay que articular un proceso de selección y formación adecuados. La función pública directiva profesional, aparece pues como una segunda carrera o etapa administrativa.

³³ Sobre la gerencia local, véase especialmente: VARIOS AUTORES. *Gobierno Local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva de los municipios*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Núm. 4, de la Colección de Estudios. Barcelona, 1999.

³⁴ Ramón MARTÍN MATEO. «Los Cuerpos Nacionales de Administración Local» en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285. Enero-abril de 2001. I.N.A.P. Madrid, páginas 70 y 71.

³⁵ Antonio MARTÍNEZ MARÍN. *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1999, p. 216.

9) Como apoyo a la función pública directiva local, debería además, en mi opinión, institucionalizarse y profesionalizarse la gerencia pública local, existiendo para ello un capital humano potencial de gran valor, no suficientemente conocido y resaltado, como lo son los alumnos de las más de veinte Diplomaturas en Administración y en Gestión Pública existentes, los cuales tienen un gran conocimiento de las materias jurídicas, económicas y gerenciales públicas. Quizás hasta podría plantearse, un Grupo funcional B de Habilitación Nacional, sin perjuicio del carácter de Grupo funcional A para los Cuerpos Superiores de Habilitación Nacionales, cuyos miembros están llamados a convertirse como ya se ha dicho antes, en los auténticos «*city-managers*» españoles³⁶ o funcionarios públicos profesionales directivos del ámbito local. Creo que ésta última posibilidad, a fin de potenciar la función gerencial local, podría reflexionarse como una alternativa posible, con motivo del debate abierto actual sobre la potenciación de lo local, o Segundo Pacto Local o nueva descentralización territorial del Estado.

10) La globalización y la sociedad del conocimiento antedichos, han implicado un cambio revolucionario, y entre sus efectos está la creación de unas redes inter e intra administrativas, a no confundir con las meras Ventanillas únicas, que constituyen lo que se denomina «*e-government*»³⁷, o nueva forma de gestionar lo público, en el que la eficacia, las nuevas tecnologías, y la democracia participativa, no sean aspectos opuestos sino complementarios.

11) La generalización de la utilización de las técnicas de la planificación y la dirección estratégicas, que permitirán concretar y desarrollar la estrategia, las metas y objetivos a lograr; tras un análisis (con la mayor representación y participación sociales posibles de la sociedad civil y de la ciudadanía) de las necesidades, problemas, medios disponibles y carencias existentes. Las políticas públicas locales deberían ser básicamente las siguientes, donde fuesen posibles: a) desarrollo económico local³⁸; b)

³⁶ En ese sentido también recientemente: Ana-María NIETO-GUERRERO LOZANO. Los Entes Locales Municipales. Entre la Política y la Administración. I.N.A.P. Madrid, 2001, p. 60, quien señala la exigencia de no desperdiciar, antes bien, de utilizar mejor, en el interés del buen funcionamiento de las Instituciones Locales, la competencia, profesionalidad y experiencia de los Secretarios locales.

³⁷ Véase entre otros: Jordi LÓPEZ CAMPS y Albert GADEA CARRERA. *Una nueva Administración Pública. estrategias y métodos para mejorar la calidad y eficiencia del e-gobierno*. I.V.A.P. Oñati; 2001. Especialmente p. 42 y ss.; Richard HEERKS. *Reinventing government in the Information Age: International Practice in IT.Enable Public Sector Reform*. Routledge. London, 2001; etc.

³⁸ Véase, entre otros: José-Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ. *Experiencias prácticas de desarrollo local*, Bayer Hnos. S.A. Barcelona, 2001.

urbanas y de planificación y ordenación del territorio; c) de salud y bienestar social; d) de carácter educativo³⁹ y cultural; e) medioambientales; y f) de seguridad ciudadana.

12) La oferta de políticas y servicios públicos locales, es pues diversa, compleja y complementaria, debiéndose priorizar y adecuar al contexto de cada realidad local;⁴⁰ y en el marco de unas políticas coherentes territoriales de ámbito regional, teniendo en cuenta además las zonas de alta y baja diversidad poblacional. La lucha contra la exclusión social adquirirá sin duda mayor protagonismo, fruto no sólo de los problemas sociales actualmente existentes, sino también de los flujos y movimientos migratorios⁴¹, con especial incidencia de la problemática de la inserción de la población extranjera inmigrante, a fin de evitar una sociedad dual.

13) Por otro lado, dentro de la estrategia general, deberían seleccionarse y fijarse entre los objetivos de gestión, áreas claves o prioritarias, así como de resultados.

14) La planificación estratégica⁴² aplicada al mundo local es un instrumento útil para que los gobiernos locales sean eso, y no meras Administraciones Locales tuteladas, que les permite relacionarse, coordinarse e integrar a todos los actores sociales y políticos en los procesos de cambio diseñados a medio y largo plazo para la mejora del nivel de vida de sus habitantes al desarrollo económico de ese territorio y de su entorno, anticipándose, y pensando sobre los problemas y demandas futuras, escapando de la mera acción precipitada y coyuntural. La participación vecinal en todos los procesos y en éste en particular, parece ineludible.

15) La comunicación y la información interna y externa al máximo posible, para evitar la opacidad y la endogamia, hacen posible la mejora de la gestión, pero también la participación y el control posterior demo-

³⁹ Véase recientemente: Joan SUBIRATS (COORD.). *Gobierno Local y Educación*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2002.

⁴⁰ Véase una exposición y clasificación sobre las políticas públicas locales, entre otros: José Manuel CANALES ALIENDE «Las Políticas Locales» en *Terceras Jornadas Galegas sobre Economía das Corporaciónes Locais*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela, 1994, pp. 5 a 49; Quim BRUGUÉ y Ricard GOMÁ. *Gobiernos Locales y políticas públicas*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1998; Fátima RODRÍGUEZ FIGUERAS y Roberto VIEITES RODRÍGUEZ «Las políticas públicas locales en la España democrática» en *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión. Especial referencia al ámbito local*. Obra colectiva de Miguel BASTOS BOUBETA y otros. E.N.E.G.A. (Escuela de Negocios de Galicia). Segunda edición revisada. La Coruña, 2001, pp. 51 a 71, etc.

⁴¹ Véase para mayor detalle, entre otros: William SAFRAN y Ramón MAIZ. *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2002.

⁴² Véase también para más detalle: Andrés Cernadas Ramos. «La planificación estratégica y su aplicación a los gobiernos locales» en *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión. Especial referencia al ámbito local*. ob. cit.

cráticos. El márketing público a nivel local, parece hoy como una técnica muy útil. Se deberán crear o potenciar las oficinas de información, iniciativas y reclamaciones.

16) La introducción de nuevas técnicas gerenciales y una formación en ese ámbito, de los directivos y de los profesionales de la gestión pública es un requisito básico y de partida para el cambio e innovación en la misma. La adecuada selección, motivación, retribución, y participación de los empleados públicos locales, aparecen también como objetivos básicos a lograr⁴³.

17) La implantación generalizada de los indicadores de gestión, que permitan tener información objetiva y detallada, a la que a la vez que posibiliten la comparación, para asignar mejor los medios disponibles, y para poder medir los resultados logrados, así como para comprobar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos perseguidos. En ese sentido, la experiencia británica de la «*Local Governement Act*» de 1992, que introdujo una serie de indicadores de gestión de los servicios públicos locales, es de gran interés para su posible adaptación a nuestro entorno.

18) La generalización de las cartas de servicios, como fórmulas de garantía y de compromiso en la calidad de la prestación de los servicios públicos.

19) La aplicación de las técnicas de reingeniería de procedimientos, a fin de simplificar y racionalizar éstos, así como todos los impresos y documentos administrativos.

20) La utilización de la informática y de las demás tecnologías de la información y de la comunicación, como un medio y no como un fin en sí mismo, en los procesos de innovación de la gestión y de los procedimientos administrativos.

21) El desarrollo de proyecto de servicios⁴⁴ u otro tipo de fórmulas, que permitan introducir e experimentar previamente con cautela, mejoras en la gestión de los órganos y de los servicios públicos; dentro de un marco general de planificación estratégica. Estos planes operativos, de carácter territorial o sectorial, permitirían innovar el conjunto de toda la organización administrativa. Es mejor ir progresando poco a poco, que

⁴³ Una crítica a la situación actual de la función pública local, carente de la adecuada eficacia y de imparcialidad, puede verse entre otros en: Miguel SÁNCHEZ MORON. «Balance de la Función Pública» en VARIOS AUTORES. *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. I.V.A.P. Oñati; 1998, pp. 311 a 331.

⁴⁴ Sobre la experiencia francesa de proyectos de servicios en el nivel local, puede verse entre otros: David HURON y Jacques SPINDLER. *Le management public*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1998.

fórmulas teóricas plagadas de buenos deseos y de contenido programático, pero sin viabilidad ni operatividad inmediata⁴⁵.

22) La introducción de la fórmula participativa de los «presupuestos participados», como vía de consideración de las opiniones de la ciudadanía y de sus asociaciones representativas de ámbito general o sectorial. Hay experiencias europeas y latinoamericanas dignas de consideración, y de posible aplicación⁴⁶.

23) El desarrollo de nuevas vías de participación y de opinión, con el apoyo de las nuevas tecnologías.

5. Breve reflexión sintética y final

Como se ha podido deducir, el mundo local español se enfrenta en materia de gestión pública, a nuevos y a variados retos y problemas.

La tarea ciertamente no es imposible, aunque no es nada fácil, y sobre todo, requiere voluntad política, tiempo y esfuerzo de todos los actores, instituciones y ciudadanos implicados. La suma de esfuerzos requeridos producirá sin duda, esperemos, a medio plazo una mejora sustancial, de carácter añadido y general, en todos los Entes Locales.

No existen soluciones generales, mágicas y perfectas aplicables; sino respuestas diferentes y complementarias, a realidades y problemas diferentes. El futuro se debería empezar hoy a construir⁴⁷, con el adecuado pragmatismo⁴⁸.

El giro actual o perspectiva de los gobiernos locales, no es tanto como ya se ha dicho, el de prestar muchos y variados servicios públicos de forma directa, y a veces monopolísticamente, sino el ser auténticos gobiernos en el sentido político del término, decidiendo e impulsando, más que gestionando. Este nuevo enfoque considera adecuada la prestación de aquellos servicios públicos que sean necesarios y posibles, eso sí con eficacia-calidad y eficiencia, a fin de estar más legitimados, no sólo por su origen electoral democrático, sino sobre todo por sus resultados.


⁴⁵ Véase en ese sentido: José-Manuel CANALES ALIENDE, «Los retos y los problemas de la evaluación del sector público y el nuevo papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*. Valencia 2002, núm. 36, pp. 23 a 40.

⁴⁶ Véase, entre otros: «El número monográfico sobre El Control de los entes locales» de *Auditoría Pública*. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, núm. 25. Pamplona, diciembre de 2001.

⁴⁷ En ese sentido: O.C.D.E. *Construire aujorhui l'administration de demain*. París, 2001.

⁴⁸ VARIOS AUTORES. *Introducción a los servicios Locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*. M.A.P. Madrid, 1991.

Por otro lado, y además de lo anterior, no podemos olvidarnos de que los gobiernos locales, deben ser pioneros en el proceso de profundización de la democracia, y ello con una mayor capacidad de flexibilidad, y anticipación ante los nuevos cambios y retos económico-sociales, políticos y administrativos⁴⁹.

La lógica y el marco tradicional de abordar la gestión de los servicios públicos locales ha cambiado, superando el marco territorial y competencial clásico, para insertarse dentro de la gobernabilidad local, como expresión de la nueva realidad y problemática del ejercicio del poder y gobierno locales⁵⁰. 

⁴⁹ Así entre otros: Joan BOTELLA CORRAL (Coordinador). *La ciudad democrática*. Ediciones del Serbal. Barcelona, 1999.

⁵⁰ Así entre otras la experiencia inglesa ya citada, la francesa, y alemana. Véase entre otros autores: Elodie GUERIN LAVIGNOTTE. *França. Cap a la descentralizació*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2001; Hellmut WOLLMANN. *Alemanya. Länder i diversitat local*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002.