

CAMBIO ACTIVO O DERRUMBE FORZOSO EN EL MANDATO LOCAL

EDUARD JIMÉNEZ HERNÁNDEZ¹

Innovación y Consultoría en Políticas Públicas s.l.

@edjihe

1. Un inicio a contrapié del mandato local

Repasar hoy, a las puertas del primer año de mandato local, los programas de las elecciones municipales de 2011 produce un cierto sonrojo. A pesar de celebrarse ya muy avanzada la crisis, en la mayoría de los casos sus principales claves eran pre-crisis: más y mejores equipamientos y servicios y más papel de la administración local en ellos.

La mayoría de municipios demoraron hasta después de las elecciones el asumir las malas noticias y el nuevo contexto. Los equipos salientes para no ahuyentar el voto, los entrantes para crearse márgenes de maniobra. Todavía estas semanas, cuando después del decreto de pago a proveedores más de la mitad de los ayuntamientos se han acogido al mismo y asumido la elaboración de un Plan de Ajuste, buena parte de las declaraciones de los ediles se enmarcan en un mapa cognitivo que no parece se corresponda con la realidad.

Conviene deslindar bien qué ha sucedido y qué es lo importante sobre lo que debe suceder. Entre lo primero, sin lugar a dudas, encontramos una gestión de los recursos locales que no merece tener tal nombre. Son excepciones, numerosísimas, en todos los territorios y de todos los colores, que muestran claramente déficits de control importantes, pero excepciones al fin y al cabo, que confirman cómo en la mayoría del territorio se ha ejercido un gobierno local como es debido.

¹ Han sido inestimables los comentarios y aportaciones de los miembros del equipo de redacción y algunos directivos de la administración local, en especial los de mi compañero en tantos años de desarrollo local, mi socio y amigo Fernando Barreiro.

Pero estos meses está aflorando, al calor de la discusión sobre numerosos servicios, un escenario mucho más crítico. Sencillamente, el derrumbe y la inviabilidad de un modelo de políticas municipales donde los ayuntamientos han sido a la vez víctimas y verdugos, en una dinámica que lleva el camino de llevar al traste el nivel de la administración española que sigue sacando mejores resultados en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Quedan tres años de mandato y la sensación de mucho trabajo por hacer, pero solamente será verdaderamente útil abordando las muchas cuestiones que repensar. Habrá que encontrar alguna brújula...

2. Superando la subsidiariedad como vulgata o la inefable arquitectura de las políticas públicas en España

Después de decenios de presupuestos crecientes, casi no queda ámbito de la vida social y cotidiana donde no hayan intervenido los municipios, en una particular arquitectura de la que ahora son prisioneros. El gobierno central y, particularmente, las CCAA, han ido configurando a los municipios como los principales proveedores de gestión de políticas públicas, hasta parecer éstas más bien una bolsa de subcontratación que otra cosa. A ello se han añadido en no pocos casos unas prácticas expansivas que en nombre del bienestar local presente o futuro han involucrado a la administración local en todo tipo de affaires.

Lo curioso es que bien pudo suceder que cuantas más actividades realizaban y más recursos gestionaban... ¡menos políticas locales hacían!. Es decir, el mimetismo y la generalización de actuaciones han llegado a ser dominante hasta tal punto, que, hoy, cuesta realmente distinguir unas políticas locales de otras.

Quizás las políticas locales se encuentran atrapadas en unos territorios que cada vez se hace más difícil diferenciar entre sí, abiertos y pintados con los colores de la globalización. Quizás los dirigentes locales sean demasiado poco conscientes de las dificultades objetivas para desarrollar políticas propias, dados los cambios tanto en las maneras de construir y mantener ventajas competitivas, como en las complejas relaciones entre personas, empresas, comunidades y territorios.

En cualquier caso, este papel equívoco se expresa claramente en las cifras. Según la Intervención General del Estado, las entidades locales han utilizado prácticamente un 50% más de los recursos que han recaudado, situándose en los dos últimos años alrededor del 6% del PIB del país. En la tabla siguiente se muestra como en el período

2006-2010 las Corporaciones Locales ejecutaron más de 90.000 millones de euros por encima de sus recursos propios, manteniendo hasta esa fecha un nivel de endeudamiento relativamente estable.

TABLA 1. RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES, 2006-2010.

| % PIB | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010(P) |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Empleos | 5,1 | 5,5 | 5,6 | 6,4 | 6,1 |
| Recursos | 4,2 | 4,2 | 4,0 | 3,9 | 4,0 |
| Saldo | 1,0 | 1,3 | 1,7 | 2,5 | 2,2 |
| Promemoria | | | | | |
| Peso de la CCLL en los empleos (%) | 13,4 | 14,1 | 13,6 | 13,8 | 13,4 |
| Estimación Corriente del Saldo (mill €) | 9.647,24 | 14.023,00 | 18.370,21 | 26.139,74 | 22.665,66 |

(P): Avance

Fuente: Elaboración propia en base a IGAE (2011), *Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas*. Madrid: MEH

Han seguido siendo el hermano pequeño del sector público (solamente un año superan el 14% de los empleos totales) pero al mismo tiempo su peso en el total parece cada vez más condicionado a la obtención de recursos de otras administraciones. La existencia constatable de los llamados ‘servicios impropios’, o el hecho innegable que la administración local de nuestro país sea la pariente pobre, en términos comparativos, del peso de las administraciones territoriales europeas, no desmiente el problema de fondo: con la actual arquitectura se ha enseñado a las entidades locales a preferir pedir subvenciones a otras administraciones a, por supuesto, subir los tipos de la imposición local o cobrar por los servicios prestados.

Ello no niega la pertinencia de la transferencia de recursos de otras administraciones en ejecución de sus políticas y en función de su papel redistribuidor para evitar la desigualdad social y territorial, pero no puede constituir la agonía de la autonomía local efectiva. Y mucho menos asemejarse a la aplicación de una estrategia de delegación hacia abajo, en cascada, de las responsabilidades públicas y sus costes sociales y políticos.

Este mandato tendría que ver resurgir las políticas locales propias y singulares, establecidas como prioridades de acuerdo a la ciudadanía y el entorno territorial, con una aplicación inteligente de las políticas generales más que una pura trasposición de las mismas.

3. Muerto el hardware, ¡viva el software!

Las entidades locales han protagonizado una parte substantiva de la transformación física del país en términos de capital público. Aunque las autopistas, carreteras, aeropuertos y aves son la imagen de la inversión pública, lo cierto es que la realizada por las entidades locales supone más de un tercio del total y de forma continuada.

TABLA 2. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL PÚBLICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESTRUCTURA PORCENTUAL.

| SUBSECTORES | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010(P) | Promedio |
|---|------|------|------|------|---------|----------|
| Administración Central | 26,8 | 27,2 | 28,9 | 26,7 | 26,7 | 27,26 |
| - Estado | 22,2 | 19,0 | 19,7 | 18,3 | 17,2 | 19,28 |
| - Organismos de la Administración Central | 4,6 | 8,2 | 9,2 | 8,4 | 9,5 | 7,98 |
| Comunidades Autónomas | 39,8 | 38,3 | 42,8 | 35,6 | 34,2 | 38,14 |
| Corporaciones Locales | 32,2 | 33,4 | 27,3 | 36,8 | 38,1 | 33,56 |
| Administraciones de Seguridad Social | 1,2 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 |

(P): Avance

Fuente: Elaboración propia en base a IGAE (2011), *Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas*. Madrid: MEH

Este 'carácter inversor' de las administraciones locales se ha sustentado en dos pilares financieros: cuantiosas transferencias de capital de otras administraciones para equipamientos y bienes de dominio (espacios públicos, caminos,...), por un lado, y la absorción de las aparentemente ilimitadas rentas de transformación urbana del glorioso periodo 1994-2007, por otro. Se reforzaba así también la ilusión del territorio propio. Ambos pilares se han acabado y no volverán en muchos años, si es que lo hacen. El *hardware* ha muerto y lo que hemos aprendido es sobre todo a inaugurar. En estos años casi nadie se ha preocupado del *software*: ¿cómo se 'llenan' los equipamientos cívicos? ¿cómo abordar los problemas locales sin nuevos equipamientos y/o servicios? ¿qué hacer con una maquinaria municipal que se ha centrado en los últimos años en ejecutar gasto y repartir subvenciones?

Si el debate sobre el ajuste se aleja, como hasta hoy, de la racionalidad y está dominado por lógicas puramente circunstanciales o partidarias (¿qué puedo recortar y rápido? ¿qué recorte puedo atribuir a otros?), el rendimiento de la administración local tendrá una caída muchísimo mayor que su ajuste presupuestario. El tema tiene

más enjundia que el famoso ¿quién hace qué?, por mucho que no estaría de más aclarar las cosas.

Se hace imprescindible no solamente el ahorro y reajuste del gasto, sino reformular las prioridades a la luz de reinterpretar el rol de las administraciones locales en los asuntos colectivos, identificando qué bienes públicos garantizar y promover y que valor público tangible pueden y deben aportar a sus ciudadanos.

4. ¿Dónde ejercer la ciudadanía si no es en las ciudades?

Poco antes de las anteriores elecciones oíamos a un teniente de alcalde en reelección decir una frase bien certera: *“Se ha convertido el ciudadano en un cliente exigente y pasivo”*². Le faltó decir: en un *nocidudano*. La sensación de un ayuntamiento proveedor de casi todo y protagonista de grandes y pequeños proyectos –sostenida cuando no alimentada por la arquitectura anteriormente descrita- ha tenido efectivamente efectos educativos³. Esta pedagogía se ha transferido a los vecinos, que por poco más de lo que vale la cuota de un buen gimnasio⁴ han recibido un conjunto estimable de bienes y servicios; o que han protestado con energía porque la tasa anual de residuos casi llegaba... ¡al precio de una tribuna del Barça!

Pero el problema de fondo, más grave, puede haber sido la incapacitación para una relación con la ciudadanía que vaya más allá de la frase más pronunciada todos estos años: *la administración más cercana a los ciudadanos*. Correcto: ¿para hacer qué?

Así, conviven paradójicamente índices elevados de satisfacción demoscópica sobre la actuación de los ayuntamientos, con crecientes niveles de abstención en las elecciones municipales, que nos pueden llevar a una hipótesis sociológica: para muchos vecinos, el municipio es una especie de *conseguidor* (el polideportivo, la guardería, el metro, la gran empresa,...) de una especie de salario social... pero por supuesto no es realmente relevante –o lo es cada vez menos- des del punto de vista de las políticas a aplicar.

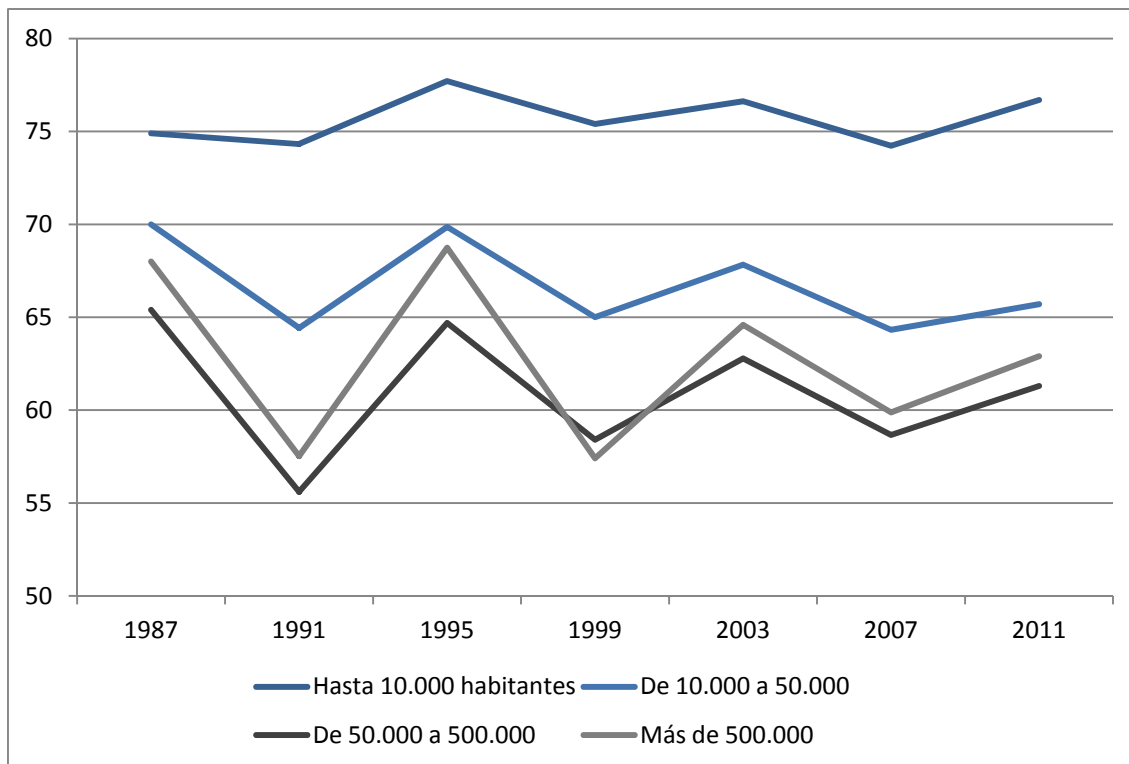
El gráfico siguiente muestra cómo, para todos los tamaños excepto en los municipios de hasta 10.000 habitantes, los niveles de participación en las elecciones locales tienen una clara tendencia a disminuir. Los municipios entre 50.000 y 500.000 habitantes, donde hoy vive el 36% de la población, presentan los porcentajes menores, en conjunto unos cinco puntos porcentuales por debajo de la media nacional.

² El Punt de Terrassa, 19 de abril 2011. Entrevista a Manel Pérez

³ Muchos piensan que más que educativos, inductivos: una vez tienes casi clientes sería así más fácil ‘crear’ bienes comercializables objeto de excedente, pero esa es otra discusión.

⁴ Los ingresos impositivos de los municipios se sitúan alrededor de 500 euros/habitante/año

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES EN ESPAÑA POR TAMAÑO DE MUNICIPIO.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio del Interior: <http://www.elecciones.mir.es>

Sucede que nuestra tradición –explicada sólo en parte por la ingente tarea de construir espacios públicos y servicios que merecieran tal nombre- no es precisamente la de un debate abierto sobre el sentido y características de las actuaciones locales. Los esfuerzos en promover la participación ciudadana –dicho sea en su descarga, protagonizados casi en exclusiva por la administración local- no han tenido la suficiente profundidad y continuidad hasta el momento como para desencadenar una dinámica ‘natural’ de gobierno local, que se enfrenta a una de las tareas más difíciles – como ha descrito magistralmente hace poco Sennet⁵- del momento actual: la convivencia en la diversidad, la crisis de lo público y de la política.

Caricaturizando, tenemos unas corporaciones locales que se asemejan sobre todo a un mini-parlamento y una dinámica de relación ciudadanía-gobierno local que se asemeja sobre todo a... una comunidad de vecinos (todo son quejas, ya se encargará el presidente, las iniciativas se bloquean).

⁵ Sennet, R (2012) **Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation**, New Haven: Yale University Press, 2012

La ejecución de los ajustes va a poner en evidencia estas debilidades, en particular si se gestionan de manera exclusivamente técnica o *eficientista*. Si la crisis es previsiblemente larga y los llamados ajustes alcanzan a la mayor parte de los servicios, los pueblos y ciudades pueden ser un lugar privilegiado para un conflicto de largo alcance, donde una vez más la política parezca que forme parte del problema y no de la solución. O, como se aprecia desde hace un tiempo, los ciudadanos se inscriban de forma masiva a favor de la toma centralizada de decisiones como supuesta vía de ahorro y racionalidad

No tiene escapatoria asumir que el mundo local es la pieza básica del ejercicio de ciudadanía y que deben promover un debate transparente sobre los asuntos públicos, una asunción de responsabilidades efectivas de los vecinos y un sistema de transparencia y rendición de cuentas claro.

5. Aglomerados a la fuerza o ¿para qué sirve este municipio?

La crisis ha puesto en el centro de mira la estructura de la planta municipal. Diversos países europeos han procedido a la eliminación de municipios, en general por decreto. Muchas voces hablan aquí también en esa línea, sobre todo sobre qué hacer con las entidades locales de segundo orden (diputaciones, comarcas). No hay día que no aparezca algún proyecto de mancomunidad de servicios promovido por un grupo de ayuntamientos, y en la agenda política está pendiente la cuestión de la reforma del gobierno local.

La posibilidad de que todo ello aligere costes e introduzca alguna racionalidad es cierta. La probabilidad que responda a proyectos territoriales y necesidades de la población es mucho más remota, por aquello de la 'inventiva contingente'⁶ que se aprecia en la mayoría de las decisiones recientes. Nada que ver con el interesante proceso que vive Francia de redefinición de las aglomeraciones urbanas y las municipalidades, o del vivo debate en el Reino Unido sobre el *localism*.

Una arquitectura de políticas públicas en concurrencia, fuentes de recursos locales que se tomaron como permanentes y una particular cultura de servicio mal entendido a los ciudadanos, han sustentado una dinámica que va a ser imposible mantener: la del municipio casi como principio y fin de todas las cosas. En el fondo tampoco responde hoy a una demanda real, por mucho que a nadie le amargue un dulce.

⁶ Rafael Jiménez Asensio (2012), ¿Gobiernos locales intervenidos?, accesible en http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=96:igobiernos-locales-intervenidos&catid=35:blog&Itemid=73

Sucede sin embargo que las soluciones *top-down* pueden ser peores que los problemas. Nunca se nos conoció por nuestra fineza de las políticas territoriales, y de hecho la planta local se sigue pareciendo más a las antiguas divisiones parroquiales que a un análisis de la dinámica territorial y de los asentamientos urbanos. Pero el territorio no es un plano en 2D ni un algoritmo estadístico.

La existencia y ejercicio de competencias obligatorias es lo que da sentido a la proximidad, de manera que todo aquello relacionado directamente con *convivir*, tanto en sus aspectos materiales (usos y espacio público, servicios urbanos,...) como sociales y comunitarios han de constituir el núcleo de las competencias que los municipios deben asegurar, y no siempre lo han hecho hasta hoy. Para todo lo demás son territorios más amplios, no siempre coincidentes con divisiones administrativas existentes, los que han de plantearse explícitamente qué papel quieren jugar y con qué instrumentos, seguramente en geografías variables según los temas y en relación a ese concepto tan bonito de la gobernanza multinivel.

Se necesita con urgencia una propuesta de reforma de la administración local surgida desde el propio mundo local, que plantee una nueva racionalidad tanto territorial como administrativa y equilibre de una vez responsabilidades y recursos ante los ciudadanos.

6. Por un cambio activo que evite el derrumbe forzoso

Nadie puede prever seriamente como serán las cosas en 2015 y menos todavía en 2019. Seguramente acertaran los que la digan más gorda. Muy probablemente nadie acuda en ayuda de las entidades locales, que en la práctica tienen un peso político muy escaso en comparación con los gobiernos autónomos. Tenemos casi 70.000 electos locales. Son, por así decirlo, la base de una clase política que no por denostada parece que nadie proponga seriamente eliminar. En estos meses hay numerosos ejemplos de lo muy responsables que pueden ser aquellos ciudadanos a quien se les encomienda el gobierno local.

El potencial de regeneración política y democrática de estas personas puede llegar a ser notable si consideran que solamente un cambio activo puede evitar un derrumbe forzoso. La guía urgente del cambio activo debe recurrir a las tradiciones clásicas, en una suerte de *back to basics* que no va a ser fácil en el mundo local, porque debe producirse con un tempo y unas condiciones que quizá no tengamos. Veamos.

Una visión republicana de que existe el interés general y que la administración debe promoverlo y preservarlo. ¿Cuál es en un municipio? ¿Cuál comparten realmente los ciudadanos? ¿Con qué estándar de calidad?

Una visión liberal de que las autoridades rinden cuentas sin propaganda ni equívocos y el servicio civil conlleva responsabilidades personales. ¿Cómo ejercer el gobierno local en tiempos de crisis? ¿Qué es participar y cómo definir las buenas soluciones? ¿Cómo deslindar el papel de los electos de la gestión profesional? ¿Cómo visibilizar sin trampas las realizaciones propias y las de otras administraciones?

Una visión comunitaria de que son posibles, también, soluciones nuevas, más allá o junto a la administración y el mercado, que implican a la comunidad en ejercicio de la responsabilidad colectiva. ¿Qué podemos hacer todos ante los problemas que nos preocupan del municipio?

Será apasionante seguir la evolución en este mandato.