



Què s'ha dit?

13

Lideratge i representació política en els ens locals

Organitzat per CEMCI, UIM i Fundació Pi i Sunyer

Granada, 20 i 21 de febrer de 2003

QUÈ S'HA DIT, 13

LIDERATGE I REPRESENTACIÓ POLÍTICA EN ELS ENS LOCALS

ORGANITZAT PER CEMCI, UIM I FUNDACIÓ PI I SUNYER

Granada, 20 i 21 de febrer de 2003

Què s'ha dit? Té com a objectiu difondre els continguts d'actes (jornades, seminaris, simposis, taules rodones...) d'interès per al món local.

El contingut del dossier ha estat elaborat pel **Centre per a la Innovació Local**.

El resum de les ponències és una síntesi de les notes realitzades per les persones que han assistit a les sessions i dels textos que van lliurar els organitzadors com a documentació.

Si esteu interessats a rebre més informació, poseu-vos en contacte amb el CIL:

ofm.cil@diba.es

Tel. 934 020 709

© Diputació de Barcelona
Setembre de 2003

Disseny de la coberta: Estudi Accent
Producció: Institut d'Edicions

S'HA DIT...

El règim local espanyol té una legitimitat democràtica clara, però té una legitimitat d'eficàcia dolenta, perquè en el món local no hi ha ni personal suficient, ni està prou qualificat, ni disposa de recursos suficients.

El principi de representativitat va fonamentar que la institució local pogués transformar la realitat mitjançant la voluntat política.

Diverses sentències del Tribunal Constitucional han acabat d'assegurar que no es pot prendre cap decisió que vagi en contra del nucli dur de competències del món local.

La regulació dels afers locals no ha de ser uniforme, perquè la realitat tampoc no ho és. En aquest sentit, la Llei reguladora de les bases de règim local mai no ha impedit la diversitat del règim local.

L'organització dels ajuntaments en diverses àrees especialitzades en actuacions sectorials ha comportat que l'alcalde hagi de ser un àrbitre entre àrees en comptes d'un veritable catalitzador dels projectes de futur.

Els regidors han de dirigir els experts i han de tenir un criteri polític general i democràtic. No han de ser experts en les matèries de la seva ocupació.

Els avantatges comparatius dels ens locals són: alta capacitat d'integrar polítiques, més proximitat i sensibilitat a les demandes, més possibilitat de representació directa d'aquestes demandes, més cultura cívica i més consciència d'identitat.

Liderar els processos de canvi estratègics i d'innovació significa assumir els costos d'aquesta acció col·lectiva.

Els ajuntaments han de catalitzar el procés i involucrar els altres agents; però, com que són òrgans electes representatius, han d'equilibrar el poder entre els diversos actors.

La legitimitat del sistema local està emparada directament pel consentiment atorgat als representants perquè actuïn en nom dels representats. Introduir mecanismes de democràcia deliberativa no permet, necessàriament, més legitimitat.

SUMARI

| | |
|---|----|
| Sumari | 5 |
| Programa | |
| SÍNTESI DE CONTINGUTS | 7 |
| 1. Règim local i organització municipal | 8 |
| 2. Globalització, innovació i lideratge | 11 |

PROGRAMA

20 de febrer de 2003

- 9.30-10.00 h Presentació
Anàlisi i reflexió sobre el lideratge i la representació política en els ens locals
- 10.00-12.00 h «El paper dels ens locals: evolució i situació actual»
Luciano Parejo Alfonso. Catedràtic de Dret administratiu de la Universitat Carlos III de Madrid.
- 12.30-14.00 h «Lideratge polític i drets ciutadans»
Jordi Borja i Sebastià. Director del mestratge «La ciudad: políticas, proyectos y gestión», impartit per la Universitat de Barcelona, Les Heures i la Fundació Bosch i Gimpera. Consultor privat.
- 16.30-18.00 h «L'ajuntament com a facilitador de consens i governabilitat»
Manuel Zafra Víctor. Professor titular de Ciència política i de l'Administració de la Universitat de Granada, i director de programes de la Unió Iberoamericana de Municipalistes.
- 18.30-20.00 h «L'ajuntament com a prestador de serveis»
Maite Vilalta i Ferrer. Professora titular d'Hisenda pública de la Universitat de Barcelona.

21 de febrer de 2003

- 9.30-11.30 h Taula rodona: «Lideratge i representació política: reptes de futur»
Participants:
- **Felipe López García**. President de l'Excma. Diputació Provincial de Jaén i president de la UIM.
 - **Emilio Carrillo Benito**. Tinent d'alcalde de l'Ajuntament de Sevilla.
 - **José Moratalla Molina**. Alcalde de l'Ajuntament de Granada i president de la Federació Andalus de Municipis i Províncies.

-
- 12.00-14.30 h Taula rodona: «El lideratge en la generació de polítiques de desenvolupament i competitivitat en l'àmbit local»
Participants:
- **Francisco Reyes Martínez.** Delegat de Governació de la Junta d'Andalusia (Jaén) i exalcalde de Bedmar. «El model de desenvolupament de Bedmar».
 - **Rafael Merinero Rodríguez.** Gerent del Pla Estratègic de Lucena (Còrdova). «La ruta del tempranillo».
 - **Lluís Miquel Pérez i Segura.** Alcalde de Reus.
 - **José Rodríguez Tabasco.** President de l'Excma. Diputació Provincial de Granada.
- 16.30-18.00 h Taula rodona: «La innovació del govern i la gestió local»
Participants:
- **Alfonso Yerga Cobos.** Director general d'Administració Local de la Junta d'Andalusia. «L'articulació d'una política per al govern local des de les administracions regionals».
 - **Ernest Maragall i Mira.** Regidor i president de la Comissió de Presidència i Hisenda de l'Ajuntament de Barcelona.
 - **José Caballero Domínguez.** Alcalde d'Alcobendas.
- 18.30-20.00 h Taula rodona: «La responsabilitat en el govern local i els compromisos de gestió»
Participants:
- **Enrique Sacanell Berruezo.** Ajuntament de Getxo. Tècnic responsable dels programes de qualitat.
 - **José Luis Pablos Rodríguez.** Ajuntament de Gijón. Cap del Servei de Planificació i Pressupostos.
 - **Joan Ramon Pastor Milan.** Cap de Secció de Suport a l'Activitat Economicofinancera Municipal. Diputació de Barcelona.

SÍNTESI DE CONTINGUTS

1. RÈGIM LOCAL I ORGANITZACIÓ MUNICIPAL

Les garanties constitucionals del règim local fan referència al tipus de competències i al règim polític que corresponen al món local.

Les combinacions política local i organització funcional i especialitzada de l'Administració feien que els alcaldes no poguessin triar el seu equip de govern ideal

L'organització funcional i especialitzada en àrees va deixar de ser útil quan les necessitats immediates van estar cobertes.

Règim local. Punts d'evolució

- Abans de l'establiment de les garanties constitucionals, el règim local estava en mans del poder legislatiu. Per tant, el món local no disposava de cap sistema de defensa o de garantia reconegut com a propi.

- En aquest context, el règim local era vist com un ordenament menor. No obstant això, van aparèixer novetats molt interessants, com ara la forma bàsica de gestió dels serveis públics.

- Quan va arribar la democràcia, no hi havia una imatge preestablerta sòlida sobre la qual bastir el nou règim local. L'àmbit local no tenia, a priori, cap garantia, ni unes estructures unificades, ni unes competències àmplies, ni una estructura financera sòlida.

- Amb la Constitució, l'Administració territorial passà a vincular-se al concepte de

democràcia local. El principi de representativitat va significar que la institució local podia transformar la realitat mitjançant la voluntat política. Aquesta voluntat política pren forma en polítiques públiques, les quals prenen la forma de normes jurídiques. És a dir, que el nucli clau de l'autogovern local era el nucli polític.

- Posteriorment, l'evolució del govern local va passar a segon terme, darrere del desenvolupament autonòmic.

- Amb la Llei reguladora de les bases de règim local (LRBRL) (1985) s'expressen les garanties bàsiques del règim local, que entronquen directament amb la Constitució; però aquests preceptes bàsics han estat matisats de *facto* pel desenvolupament posterior de les diverses legislacions sectorials.

- Diverses sentències del Tribunal Constitucional han acabat anant en la direcció d'assegurar que no es pot prendre cap decisió que vagi en contra del nucli dur que estableix la LRBRL, a excepció de les matè-

ries que són de competència exclusiva d'altres àmbits de govern.

- Les garanties constitucionals del règim local fan referència, especialment, al concepte d'autogovern, que garanteix que les decisions es puguin prendre lliurement sota la responsabilitat dels electes, i va en la mateixa línia establerta per la Carta Europea d'Administració Local (CEAL) i la LRBRL; com també al sistema de determinació, atribució i assignació de competències, és a dir, el tipus de competències i el règim jurídic que els correspon, perquè delimita l'esfera pròpia d'interessos locals.

No totes les decisions que es prenen
en un ajuntament han de ser preses
pels òrgans electes

- El que no és considerat com a part del bloc de garanties constitucionals és la competència mateixa (la matèria), perquè la determina el legislador sectorial corresponent.

- La configuració d'un bloc de garanties constitucionals també afecta el sistema de relacions dels ens locals amb els organismes de govern superiors. Aquest sistema de garanties significa que cap altre govern superior no pot actuar legítimament en els assumptes que formen part del nucli dur dels ens locals.

- Aquest sistema de garanties també prohibeix qualsevol control jurisdiccional genèric de les activitats dels governs locals. Només es poden fer si, i només si, l'ens superior està expressament dotat per fer aquesta tasca de control i ens trobem davant d'un cas de competències concurrents.

- És cert que no totes les decisions que es prenen en un ajuntament han de ser preses pels òrgans electes, sigui el president de la corporació, sigui el ple. Ara bé, cal evitar que aquesta possibilitat vagi en contra de l'autonomia local, és a dir, en contra de la capacitat d'actuar políticament que té l'ajuntament.

- La regulació dels afers locals no ha de ser uniforme, perquè la realitat tampoc no ho és. En aquest sentit, la LRBRL mai no ha impedit la diversitat del règim local; només cal recordar els casos de les lleis especials de Madrid i de Barcelona, o les línies apuntades per l'eventual llei de grans ciutats de què es parla actualment al Congrés de diputats i al Senat.

- El règim local té una legitimitat democràtica clara, però té actualment una legitimitat d'eficàcia dolenta, perquè al món local no hi ha ni personal suficient, ni està prou qualificat, ni disposa de recursos suficients.

Per poder gestionar eficaçment,
cal desenvolupar equips directius
controlats per electes

En aquest sentit, cal desenvolupar equips directius controlats per electes per poder gestionar eficaçment i poder conduir tant els plens de les corporacions, com els ens de debat i discussió política que han de ser.

- Avui dia, es fa política local a través de l'expedient administratiu. Per exemple, si cal atorgar una determinada llicència, és una qüestió merament tècnica i no cal que es faci una votació en el ple.

- El problema és com es dirigeixen els tècnics directius i quina ha de ser la seva carac-

terització jurídica. Han de ser personal eventual de confiança? Han de ser funcionaris de carrera? Han de ser tècnics externs? El debat és obert.

Organització

- Fins a la dècada dels vuitanta, els ajuntaments es van organitzar seguint una divisió funcional i especialitzada per temes. D'aquesta manera, s'aconseguia una organització preparada per rendir.

- No obstant això, l'alcalde, com a màxima autoritat executiva, no podia elegir directament el seu equip de govern, sinó que, sovint, com que el seu partit no disposava d'una majoria suficient, havia de buscar una coalició de govern en el ple de la corporació que li donés suport. D'aquesta manera, la combinatòria política local determinava els membres de l'equip de govern.

- El tipus d'organització i la necessitat de les coalicions van comportar una fragmentació per àrees.

- La fragmentació per àrees era tècnica-ment raonable, encara que sovint aquesta fragmentació respongués més a acords polítics, que no pas tècnics. Ara bé, en aquest context la coordinació entre àrees esdevé molt més difícil.

- Quan l'agenda de prioritats polítiques d'aleshores es va esgotar, és a dir, quan les necessitats immediates van estar cobertes, llavors, aquesta organització funcional i especialitzada en àrees va deixar de ser útil.

- La deliberació necessària per plantejar nous reptes de govern és sempre complicada, però encara esdevé més complicada si com

a base organitzativa tenim una fragmentació elevada, la qual ha generat també interessos propis per a cadascuna d'aquestes àrees.

- En altres paraules, aquest tipus d'organització no és adequada per poder establir les noves prioritats polítiques.

- En aquest context organitzatiu d'àrees especialitzades, l'alcalde sovint passa a ser un àrbitre entre àrees, més que no pas un

Els regidors no han de ser experts en les matèries de la seva ocupació, sinó que han de dirigir als experts

veritable catalitzador de les discussions polítiques. En aquest sentit, s'esmercen moltes més energies en la coordinació, que no pas a pensar en el futur. Això fa pensar en una situació de govern de baixa qualitat.

- Els regidors han de tenir un criteri polític general i democràtic i no han de ser experts en les matèries de la seva ocupació. Són ells qui han de dirigir els experts, i no a l'inrevés.

- La confusió de funcions també es basa en el fet que electe i càrrec executiu sovint coincideixen, de manera que el regidor esdevé el portaveu dels interessos del seu departament i dels seus treballadors davant d'altres regidors. El problema és que, si no hi ha estructures de decisió o de debat col·legiades, llavors és molt fàcil que els tècnics acabin «capturant» els regidors.

- Cal plantejar-se el problema dels efectes bumerang de les dinàmiques de la descentralització, ja que la descentralització també pot servir per recentralitzar altres funcions.

2. GLOBALITZACIÓ, INNOVACIÓ I LIDERATGE

Factors econòmics, socials i de governança donen una dimensió de futur al localisme i al regionalisme.

Un sistema de partits polítics diferent en l'àmbit central i local pot fomentar la innovació en l'àmbit local.

Potenciar el model de xarxes de ciutats implica exercir lideratge.

El govern local ha de deixar de lamentar-se de la falta de recursos i ha de tenir clar què cal aconseguir.

Impacte de la globalització

• El localisme i el regionalisme tenen una dimensió clara de futur i de modernitat. Hi ha diverses raons que així ho indiquen:

A. Raons econòmiques. Les polítiques econòmiques ja no s'articulen especialment en els marcs estatals. Per exemple, la decisió d'instal·lar una empresa en un lloc es fa prenent en consideració la dimensió subestatal, perquè és en aquests territoris on es generen les sinergies que són la base de la competitivitat.

B. Raons socials. En l'àmbit local és on es poden fer polítiques públiques redistributives integrades; en altres paraules, aquest àmbit és el privilegiat per a les polítiques socials incloents.

C. Raons de governança. En societats complexes, multiculturals, on hi ha una valoració de l'autonomia personal elevada, la dimensió local o regional és la que permet tractar aquestes situacions complexes adequadament.

• Totes aquestes raons diverses, sovint se sintetitzen en la paraula «glocal», que significa que els processos globalitzadors qüestionen els marcs estatals i revaloren els àmbits locals, juntament amb els internacionals. Les ciutats tindran un paper o un altre segons el seu encaix en les dinàmiques globalitzadores.

En el context de la globalització, una administració eficaç serà un element clau perquè permetrà una explotació millor del territori

• En el context de la globalització, la redefinició dels avantatges i els desavantatges competitius d'un territori serà determinant. En aquesta situació, una administració eficaç serà un element clau, perquè permetrà una explotació millor del territori.

• Aquesta redefinició dels avantatges i els desavantatges d'un territori representa pas-

sar a treballar a partir de la cooperació i la competència entre ajuntaments d'un mateix territori.

- Aquest plantejament comporta anar més enllà de la negociació entre institucions i passar a integrar altres actors amb la intenció de generar marcs comuns d'actuació, per fer front a les exigències de la globalització sobre la base de la cooperació; però, al mateix temps, permetre la competència entre els ajuntaments com a catalitzador dels processos de millora i d'innovació.

- Espanya és un país urbanitzat, i les ciutats tendeixen a ser supramunicipals (sigui en la forma de sistemes urbans, sigui en la forma d'àrees metropolitanes). En l'àmbit internacional, s'està veient que les àrees metropolitanes estan sent superades per una nova realitat, que serien les «ciutats discontinúes» (xarxes de xarxes de ciutats), d'abast superior a les àrees metropolitanes.

No s'han de crear organismes nous,
sinó aprofitar els existents
o incentivar la fusió funcional
dels ens locals

- Per abordar aquestes qüestions d'organització territorial, no s'ha de crear més organismes nous, sinó mirar que les estructures existents es puguin aprofitar (tal com ha estat l'estratègia en el cas dels comtats anglesos), o bé incentivar la fusió funcional dels ens locals (tal com ho ha estat l'estratègia de les comunitats d'aglomeració a França).

La innovació com a resposta

- Tot això implica la necessitat d'una iniciativa política innovadora; però hi ha resistències clares a la innovació:

1. En tot procés d'innovació apareixen contradiccions, com ara la no-uniformitat dels processos o l'encavalcament entre administracions. Sempre hi ha grups especialment recelosos que volen aprofitar aquestes circumstàncies per frenar la innovació.

La innovació i la descentralització
van vinculades, perquè,
quan hi ha descentralització, s'innova

2. El paper de l'opinió pública pot ser important per impulsar els processos d'innovació. Ara bé, en termes generals, no és fàcil que l'opinió pública es mobilitzi a favor de la creació o articulació de noves estructures locals, com ara comarques o regions.

- Un possible mecanisme per fomentar la innovació en l'àmbit local és incentivar que el sistema de partits polítics sigui diferent en l'àmbit central que en el local.

- El que es planteja en l'àmbit local, sovint és diferent del que es planteja en l'àmbit central o estatal; per tant, hi ha una divergència d'interessos entre els dos àmbits. Si tots dos estan en mans de la mateixa força política, llavors també pot entrar en joc l'eventual diferència d'interessos entre els nivells jeràrquics del partit polític. I no es pot pas descartar que la situació es resolgui

a favor del nivell superior del partit polític i passi per sobre dels interessos locals.

- La innovació i la descentralització van vinculades, perquè s'innova quan hi ha canvis en la distribució del poder (descentralització). El món local permet aquesta connexió de manera gairebé natural.

- La innovació implica també la necessitat de retre comptes. Els actors públics que aposten per la innovació, hi inverteixen recursos públics, i, en la mesura que estiguem en un context democràtic, s'han de retre comptes a la ciutadania, als tècnics i a la resta de responsables polítics.

- Una de les línies d'innovació importants és l'articulació dels nous drets de la ciutadania i el seu exercici, cosa que implica pensar en noves fórmules per involucrar la ciutadania en els afers públics.

- En aquest sentit, cal definir, primerament, quins són aquests drets dels ciutadans i, segons quins siguin, articular les polítiques públiques que calguin i, en darrer terme, dissenyar quines són les institucions més adequades per tirar-les endavant.

Cal articular les polítiques
públiques d'acord amb
els drets dels ciutadans

- A l'hora d'innovar o de promoure la innovació, cal tenir en compte que les transformacions no es poden fer respectant la legalitat al cent per cent, sinó forçant una mica aquest marc legal.

- Com es planteja la innovació avui dia? Què és l'important i què és el secundari? Per respondre a aquesta qüestió, cal avaluar els avantatges comparatius que tenen els ens locals per fer polítiques públiques segons les seves capacitats i potencialitats reals. Això comporta un canvi d'òptica important.

Cal pensar en la línia de la variabilitat
i l'adaptabilitat de les xarxes de ciutats
a les diferents realitats

- Els avantatges comparatius dels ens locals respecte als altres àmbits de govern són: alta capacitat d'integrar polítiques, més proximitat a les demandes, fets que signifiquen que tenen més sensibilitat a les demandes, més possibilitat de representació directa d'aquestes demandes, més cultura cívica i més consciència d'identitat.

El lideratge com a necessitat

- La globalització planteja nous papers per al govern local. Una visió de l'assumpte consisteix a considerar que els ens locals només han d'actuar segons les dinàmiques establertes des de fora, siguin de la Unió Europea o de multinacionals. Aquesta visió implica que el món local no aposti per ser un actor important en el context globalitzat.

- En el tipus de món que s'està articulant, els Estats no poden tenir el monopoli de la representació política, sinó que hi ha un conjunt d'entitats subestatals que poden tenir, també, una representació política important.

- Una fórmula perquè el món local pugui exercir lideratge i influència, seria a través de la constitució de xarxes de ciutats. Es pot potenciar el model de xarxes de ciutats per explotar els avantatges cooperatius d'un territori determinat. Però això implica un exercici clar de lideratge.

- Com que la realitat no és uniforme ni tots els governs locals tenen els mateixos interessos, no sembla adient que hi pugui haver una sola política directa de creació generalitzada de xarxes, i tampoc no hi pot haver només una sola política de xarxes territorials entre municipis i comunitats autònomes. En altres paraules, cal pensar en la línia de la variabilitat i l'adaptabilitat de les xarxes de ciutats a les diferents realitats.

- Com a estratègies de futur per exercir el lideratge local, es pot parlar de: *a)* habilitar espais de reflexió i de debat, perquè diversos actors comparteixin problemes; *b)* posar en qüestió les assumpcions actuals

Pensar estratègicament significa pensar
sobre el que és important
per sobre del que és urgent

sobre el funcionament del govern local; *c)* veure diversos models organitzatius territorials, és a dir, examinar quins són els actors que actuen en un municipi determinat, quin ha de ser el mapa municipal, i *d)* establir el paper de l'àmbit regional en relació amb el context de la globalització i del paper del món local.

- Pel que fa al paper que pot tenir el govern local, cal oblidar-se de la pràctica de la constant lamentació per la manca de recursos i avançar cap a tenir clar què és el que cal aconseguir: competències en seguretat ciutadana i justícia, rendibilitzar el sòl desaprofitat, articular una democràcia local telemàtica, impulsar la participació ciutadana, repensar els drets de la ciutadania, etc.

L'ajuntament, com a òrgan electe
i representatiu, ha d'equilibrar
el poder entre la resta d'actors

- L'aposta per pensar estratègicament significa pensar sobre el que és important per sobre del que és urgent. I, per aconseguir-ho, cal fomentar el lideratge basat en la representació de la comunitat local. En aquest sentit, cal replantejar-se la bondat de les fórmules de participació ciutadana o de democràcia deliberativa.

- Liderar aquests processos significa assumir els costos d'aquesta acció col·lectiva. Els ajuntaments han de tenir la capacitat de catalitzar el procés i d'involucrar els altres agents. A més, com a òrgan electe i representatiu, l'ajuntament ha de dirimir entre la resta d'actors i equilibrar el poder entre ells. Per tant, l'ajuntament és un actor, però no és un actor qualsevol.

- Davant el problema plantejat per alguns estudiosos sobre l'allunyament de la ciutadania respecte de la política, que també té expressions en l'àmbit local, el que cal és

plantejar la millora de la qualitat de la representativitat, més que no pas articular mecanismes de participació ciutadana o advocar per models de democràcia directa o deliberativa.

- La legitimitat del sistema està emparada directament pel consentiment atorgat als representants perquè actuïn en nom dels representats. Canviar el sistema d'elecció, per exemple via sorteig en el cas de jurats ciutadans, no atorga més legitimitat al sistema polític local. Permet més deliberació, però no necessàriament més legitimitat.

Més que no pas articular mecanismes de participació ciutadana o advocar per models de democràcia directa, cal plantejar la millora de la qualitat de la representativitat.

- La legitimitat ve pel consentiment en la representació, el pas previ de la qual és la deliberació.

Flor de Maig és un centre de formació, recerca i difusió sobre noves polítiques locals, participació ciutadana i la societat del coneixement.

www.diba.es

Què s'ha dit?

Flor de Maig

Av. Flor de Maig, s/n
08290 Cerdanyola del Vallès

Centre de Formació i Treball

Tel.: 934 020 710
ofm.cft@diba.es

Centre per a la Innovació Local

Tel.: 934 020 709
ofm.cil@diba.es

Centre per a la Participació Ciutadana

Tel.: 934 020 714
ofm.cpc@diba.es

Oficina de Gestió d'Equipaments

Tel.: 934 020 711
ofm.oge@diba.es

Parc del Coneixement

Tel.: 934 020 716
parcdelconeixement@diba.es