

Los gobiernos locales reclaman su espacio en el sistema español

Los municipios españoles son el último orden de gobierno en modernizarse



AP PHOTO/ MANU FERNANDEZ

En Barcelona, las personas que viajan distancias considerables entre su lugar de residencia y su trabajo fueron transportadas en autobuses atestados de gente durante los dos meses de reparación y reconstrucción de las líneas ferroviarias de la ciudad, en octubre y noviembre de 2007. El gobierno de Cataluña provee los fondos para la renovación de la infraestructura urbana pero otras partes de España no son tan afortunadas.

POR CARLOS ALBA Y CARMEN NAVARRO

Las ciudades y municipios pueden ser los últimos gobiernos en recuperar por completo sus competencias en el retorno de España a la democracia después de la muerte del dictador Francisco Franco, ocurrida en 1975. Las 8 100 ciudades, pueblos y aldeas del país todavía luchan por lo que consideran una parte justa de los impuestos y de las competencias municipales para cumplir con sus responsabilidades.

Durante las tres últimas décadas, España ha vivido la transferencia territorial, la creación de un Estado benefactor sólido, su integración a la Unión Europea y un considerable desarrollo económico y social. Sin embargo, en términos de ingreso y desarrollo urbano, los gobiernos locales van a la zaga tanto del gobierno central asentado en Madrid como de los gobiernos de las 17 "Comunidades Autónomas" que conforman España.

La Constitución apenas hace mención de los gobiernos locales, a diferencia de las Comunidades Autónomas; limita su tratamiento al reconocimiento formal de la autonomía del gobierno local y al principio del financiamiento autosostenible. Pero transcurridas más de dos décadas, no se advierten ninguno de estos dos rasgos en los municipios españoles. Las autoridades locales ocupan un espacio político mal definido.

Las competencias negadas

Las Comunidades Autónomas, que tenían facultades para mejorar las cosas para los municipios, no mostraron ningún interés en con-

Carlos Alba es profesor de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid. **Carmen Navarro** es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

cederles las facultades y los recursos que las Comunidades han obtenido apenas recientemente para sí mismas. En cierta forma, reproducían el viejo centralismo, excepto que, en este caso, el conflicto entre el centro y las regiones se desarrollaba en el escenario regional y local.

La aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) por las Cortes Generales en 1985 ayudó a esclarecer las competencias y responsabilidades locales. La LRBRL también sentó las bases de las políticas y acciones que los municipios habían venido desarrollando ante el vacío legal que persistió durante casi dos períodos de gobierno democrático activo. A finales de la década de 1990, se implementaron otras reformas y se eliminaron antiguas restricciones para los gobiernos locales. Ahora está próximo el fin de ese proceso. En preparación para un gobierno local pleno, todos los partidos políticos se unieron para la redacción de una reforma a la LRBRL de 1985, la última de varias revisiones, y el texto fue sometido a las Cortes Generales para su aprobación. Su promulgación significará que los municipios locales recibirán al fin facultades y responsabilidades definidas con claridad, así como los recursos económicos para cumplir con ellas. Los gobiernos locales recibirán una lista de áreas de competencias delimitadas y precisas.

La aprobación fue pospuesta

Hasta ahora, la lista de facultades locales era bastante imprecisa y esto significaba que otros niveles de gobierno podían interferir en varias áreas locales. Además, los ayuntamientos de las ciudades no recibían recursos para implementar las políticas en esas áreas. Con la aprobación de esta ley, los pagos de transferencia necesarios provendrían de otros órdenes de gobierno para permitir que los municipios desarrollen sus facultades, que quedarían bien definidas. Sin embargo, el proyecto llegó a las Cortes en fecha demasiado cercana al fin del periodo del gobierno nacional —sólo unos cuan-

tos meses antes de las elecciones generales de marzo de 2008— de modo que el proceso quedó interrumpido por las confrontaciones entre los partidos políticos. Habrá que esperar al nuevo gobierno para su ratificación.

En la actualidad, los gobiernos locales cuentan con sólo 15 por ciento del presupuesto total de gasto público y quieren incrementarlo a 25 por ciento. Hace poco, el representante de un grupo de alcaldes españoles hizo la siguiente declaración: "Debemos aspirar a una autonomía completa para dejar de ser administraciones pobres y para alcanzarlo necesitamos trabajar sobre la base de un sistema financiero que nos permita satisfacer las demandas de los ciudadanos que acuden a nosotros (en busca de servicios) puesto que somos el orden de gobierno más próximo a ellos".

El reto del gobierno local es mejorar su desempeño y para conseguirlo se requiere autonomía y autosustentabilidad financiera. Sin embargo, los gobiernos locales deben actuar como vehículos de la democracia, proveyendo servicios que respondan a las necesidades locales. Los gobiernos locales deben, además, reforzar la legitimidad de sus acciones, cumpliendo sus metas sin desperdiciar los recursos disponibles. La eficacia y la eficiencia de la burocracia son claros factores en esto.

En términos generales, en España la participación electoral es similar a la de otros países desarrollados. Aun cuando en las elecciones locales la participación es tradicionalmente menor, alcanza índices cercanos al nivel nacional. La votación local varía entre 61 y 70 por ciento. Estas elecciones generalmente son un indicador de lo que sucederá en las elecciones nacionales.

Cómo enfrentar los retos locales

Además de la celebración de elecciones libres y limpias, la transparencia y la participación en el proceso de gobierno son medios importantes para el fortalecimiento de la legitimidad. A través de la democracia participativa, los ciudadanos deben tener la posibilidad de expresar sus preferencias de diseño e implementación de políticas específicas. Los lemas de campaña electoral y las plataformas partidistas sin debate son un medio de comunicación de un solo sentido; los gobiernos también deben buscar el punto de vista de los residentes. Es necesario un compromiso civil más intenso: instrumentos de participación como comisiones vecinales, con-

sultas públicas y juntas distritales se están empezando a usar en los municipios. Las autoridades locales españolas han venido implementando estas políticas durante la década pasada y con mayor rapidez en los últimos cuatro años. Algunos municipios, como Alcobendas, un suburbio de Madrid, tiene comisiones vecinales, audiencias públicas, sus ciudadanos tienen un mejor acceso a los concejales de la ciudad y cuenta con otros canales participativos de involucramiento ciudadano. Aun así, un examen del panorama político local completo de España nos muestra un éxito mediocre en el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública.

Para reforzar la legitimidad política a través de resultados, los municipios deben enfrentar la tarea de proveer servicios de manera eficaz y eficiente. Esto es complicado por varias razones: en primer lugar, la red española de 8 100 municipios, con sus estructuras y competencias gubernamentales correspondientes, es diversa y se encuentra fragmentada. Alrededor de 85 por ciento de los municipios tienen poblaciones que no llegan a 5 000 habitantes. Pedir eficacia en estas localidades tan pequeñas no es realista. La única manera de producir buenos resultados es la conjunción de esfuerzos entre municipios para proveer al menos una parte de los servicios en común, particularmente en el caso de las comunidades muy pequeñas.

En segundo lugar, es necesario que los municipios aumenten su eficacia y la rentabilidad económica. Los instrumentos de gobierno de la "nueva gestión pública"—como la contratación externa, la privatización, las técnicas presupuestales y las asociaciones entre entidades públicas y privadas—que varios países han introducido para modernizar la maquinaria administrativa burocrática han sido adoptados por los municipios españoles con mucha menor intensidad que por otros países europeos o los ayuntamientos de los Estados Unidos. Es preciso que los gobiernos locales refuercen sus niveles de buena organización y su capacidad de dar respuestas rápidas y eficaces a problemas reales.

Después de casi 30 años de gobierno local democrático, los logros de España son muchos, pero también quedan muchas tareas por cumplir. Aunque el país transita por el periodo de paz y estabilidad política más largo de su historia, la tarea de edificación de una democracia local fuerte aún está en proceso.



Cómo se dio el retorno de la democracia en España

En 1979 se llevaron a cabo las primeras elecciones libres y competitivas en España y los gobiernos locales democráticos empezaron a introducir políticas y reformas que transformaron radicalmente tanto las ciudades como los pueblos subdesarrollados de la década de 1970. Entonces, los alcaldes tuvieron programas claros para la construcción de infraestructura y la introducción de servicios públicos básicos. Hoy en día, una vez cubiertas esas necesidades primarias, los retos restantes no son tan sencillos. Por una parte, los gobiernos locales deben fortalecer su posición en relación con los demás niveles de gobierno y ocupar su legítimo lugar en el sistema político español. Por otra parte, las autoridades locales deben afrontar la dificultad de mejorar el desempeño en un mundo con problemas complejos y escasez de recursos cuyas soluciones sólo pueden originarse a partir del esfuerzo conjunto de los actores públicos y privados.

La España moderna emergió del régimen político altamente centralizado del fallecido dictador Francisco Franco. En la Constitución de 1979 no se llamó "estados" a las Comunidades Autónomas y el sistema no fue definido como "federal" por razones diversas. Por un lado, se tuvo el cuidado de evitar la palabra "federalismo" durante toda la transición debido a la asociación que guardaba el término con el separatismo, la inestabilidad política y los movimientos a favor de la independencia del pasado; por el otro, no se trata de un sistema federal en el sentido tradicional porque el modelo español no consiste

en un acuerdo entre representantes políticos de sus unidades constitutivas y España está lejos de asignar un conjunto estándar de funciones gubernamentales a todas las unidades federales. En la práctica, tiene similitudes con Bélgica, México y Sudáfrica, tres países centralizados que han transferido competencias a sus unidades constitutivas a tal punto que los politólogos los describen como federales.

Hasta hace poco tiempo se hacía una importante distinción en la práctica entre las Comunidades Autónomas que son sólo "regiones" y las que son "nacionalidades"—como el País Vasco, Cataluña y Galicia—que tienen una historia de autonomía y autogobierno, además de lengua y cultura bien diferenciadas. Son entidades políticas fuertes, con sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Promulgan leyes que tienen la misma fuerza que las del Estado español y sus administraciones no están sujetas al control central. Su jurisdicción en ámbitos políticos críticos—educación o salud, por ejemplo—los hacen tan o más poderosos que cualquier otro gobierno subnacional europeo. Sin embargo, a partir de 1996, los avances políticos y constitucionales recientes dieron a todas las regiones de España el estatus de Comunidades Autónomas con niveles similares de autonomía y competencias. A pesar de este cambio, los intentos de describir todas las regiones de España como iguales en estatus son invariablemente criticados por aquellas regiones que se consideran a sí mismas "naciones" y creen merecer un trato diferenciado.