

# INTRODUCCIÓN

Ramon Canal

La recuperación en 1979 de la democracia local en España supuso una apuesta por el desarrollo de administraciones fuertes, con capacidad para incidir en las condiciones de bienestar y la estructura de oportunidades de los ciudadanos y las ciudadanas. Tal apuesta, defendida con firmeza por el movimiento municipalista, y también —aunque de forma más bien inconsecuente— por la mayor parte de las élites políticas del país, impulsó el desarrollo local, aportando por lo general dosis razonables de integralidad en los planteamientos y de eficacia en los resultados (Nel-lo, 1999: 319-332). El punto débil de tan ambicioso proyecto siempre fue el de la financiación, puesto que, como bien reflejan las estadísticas, la descentralización del gasto público a duras penas llegó al nivel local.

Reacios a abandonar sus sueños, los municipios vieron en la integración europea y el fuerte crecimiento económico impulsado por el sector de la construcción una ventana de oportunidad para cubrir déficits históricos y dotarse de infraestructuras, equipamientos y servicios de alto nivel. Las políticas locales crecieron en dimensión y complejidad, colaborando de forma cada vez más intensa con otras administraciones (Iglesias et al: 389-403). Acompañando a este proceso, las estructuras político-administrativas de los gobiernos locales también crecieron notablemente, adoptando configuraciones orgánicas diversas y cierto grado de innovación, probablemente insuficiente como para lograr una transformación profunda del modelo de administración heredado. En bastantes casos también se intentó modernizar la administración mediante la incorporación de ciertos

elementos de la llamada Nueva Gestión Pública, desde la externalización de servicios hasta la elaboración de planes de calidad. Queda por hacer el balance global de tales reformas, aunque es indudable que faltó impulso político y sistematicidad.

El estallido de la crisis a finales de 2007 y su paulatina profundización en los cinco años siguientes, sin visos de mejora a corto plazo, ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las estructuras sobre las que se asientan nuestros gobiernos locales. Estamos ante una situación prácticamente inédita en más de treinta años de democracia local, pues en muchos casos la reducción del gasto está empezando a afectar al núcleo de servicios que convendríamos en considerar básicos para el funcionamiento y el bienestar de una comunidad local.

Una comunidad local, sea grande o pequeña, que pretenda proyectarse en el futuro no puede permitirse el lujo de tener un gobierno local inoperante, porque el mundo ha cambiado, y los requisitos para el desarrollo también. Estamos en un momento histórico de cambio acelerado y gran incertidumbre, en que plausibles escenarios de ruina económica, desintegración social y catástrofe ecológica conviven, paradójicamente, con la disponibilidad de capital físico, innovación tecnológica y capacidades humanas a un nivel sin parangón en nuestra historia. Existe potencial para alcanzar grandes logros, pero la acción colectiva va a tener que desarrollarse en un contexto mucho más complejo e imprevisible, en el que las consecuencias del error o de la inacción pueden ser muy graves. Si las condiciones estructurales para gobernar lo local han cambiado, las respuestas políticas y las estructuras institucionales también deberían hacerlo.

Es alentador que la reforma en profundidad de la administración local, tantos años reclamada desde el municipalismo y recomendada desde la academia, haya llegado finalmente a la agenda política. Pero parece que lo ha hecho desde una única obsesión, la reducción del gasto público, y poniendo sobre la mesa *soluciones*, como la estricta (de)limitación competencial, que podrían suponer una enorme erosión de la autonomía local. Estando plenamente de acuerdo con la necesidad de garantizar la viabilidad de los municipios, no creemos que esta sea tan solo una cuestión de presupuestos equilibrados y haciendas saneadas.

Un municipio es viable cuando puede ofrecer, a medio y largo plazo, los elementos esenciales para una vida digna a todos sus ha-

bitantes, desde un entorno saludable a un espacio público vivo y compartido, pasando por un tejido económico generador de auténtico valor y oportunidades. Para ello es necesario que la comunidad local no pierda el control sobre determinados recursos esenciales. Y parece evidente que nada de eso se puede lograr sin una mínima capacidad de reflexión y de acción colectiva, estructuradas a través de instituciones democráticas de calidad o sin recursos suficientes como para afrontar los complejos problemas de las sociedades del siglo XXI.

En este sentido, una reforma centrada exclusivamente en la reducción del gasto local nos parece errónea, porque no tiene en cuenta que las políticas locales pueden realizar contribuciones esenciales para el desarrollo económico, la cohesión social y la vitalidad cultural de los municipios. Hay otro gran cambio pendiente, la mejora la financiación local, que podría ayudar a reequilibrar las haciendas locales por el lado de los ingresos, evitando así que los gobiernos locales se vean despojados de toda dimensión política.

Abogamos, en definitiva, por una modernización de los entes locales que refuerce tanto su dimensión política —mediante un compromiso férreo con la transparencia, la participación en la toma de decisiones y la rendición de cuentas— como su dimensión de gestión, aplicando conocimiento técnico y criterios profesionales a todo lo que tenga que ver con el manejo de los recursos públicos. Todo ello supone resituar a los partidos políticos, forzando su transparencia y limitando su influencia sobre ayuntamientos, diputaciones y demás entes locales. Las instituciones públicas no deben ser controladas por los partidos, sino por sus únicos propietarios legítimos: los vecinos y vecinas de cada localidad.

Hay buenas razones para pensar que el municipalismo, a la par que menos localista, será también menos dogmático que el que hemos conocido hasta ahora. Creemos que a partir de ahora, ante la necesidad de alcanzar determinados objetivos de bienestar, cohesión y sostenibilidad, y ante la incertidumbre sobre las respuestas «correctas», los ayuntamientos serán mucho más proclives a ensayar nuevos medios y fórmulas que permitan avanzar a pesar de las restricciones del contexto. Hablamos aquí de colaboración entre administraciones, pero también de implicación de agentes no institucionales en el diseño, implementación y evaluación de

las políticas. Las instituciones públicas seguirán jugando un papel muy relevante, pero la cuestión del quien hace qué, básicamente instrumental, va a ceder protagonismo respecto a los criterios para definir lo que es interés general y valor público en cada uno de los ámbitos de la esfera pública local.

Por todo ello, consideramos que la empresa de reformular el modelo de gobierno local debe iniciarse con un esfuerzo de clarificación conceptual, así como con la detección y evaluación de experiencias concretas que vayan en la dirección adecuada. La intención del presente volumen es contribuir a dar estos primeros pasos, a partir del conocimiento acumulado en proyectos de investigación de base empírica, realizados por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas durante los últimos cinco años. Algunas de las experiencias analizadas no se refieren propiamente a las instituciones públicas, pero todas tienen en común la vocación de generar valor público e incorporan recomendaciones dirigidas a los entes públicos locales. Los casos corresponden, mayoritariamente, a municipios de Cataluña, que cuenta con un sistema local notablemente complejo y diverso. En todo caso, los temas en cuestión no son distintos a los que podamos encontrar en otros territorios de España y de la Unión Europea.

Cabe señalar que la obra, aunque ambiciosa en su extensión, no responde a un planteamiento exhaustivo; es decir, no pretende cubrir la totalidad de los temas que podrían incluirse bajo el epígrafe «nuevas políticas locales». Fieles a la voluntad de plantear nuevos enfoques y respuestas, hablamos de iniciativas para cambiar la manera de producir y de consumir, de entender y utilizar el espacio público, de proteger e integrar a las personas y, lógicamente, de gobernar lo público en el entorno local. El libro se estructura en cinco bloques temáticos, cada uno de ellos precedido por un texto que introduce y sitúa las diversas aportaciones que lo componen; capítulos que tienen valor en sí mismos y a la vez contribuyen a situarnos en un contexto más amplio. Hablamos de la transformación hacia una sociedad más dinámica, diversa, flexible y frágil, que cuestiona seriamente la validez de los diseños institucionales y de política pública pensados para otro tiempo.

La obra tiene una vocación eminentemente divulgativa y práctica. Quizá no sean más que pequeñas ventanas abiertas a la realidad presente y futura de nuestras ciudades y pueblos, pero

una contribución modesta gana en valor cuando está al servicio de una gran causa. En este sentido, consideramos que la solución a la crisis general del sistema será local o no será, porque en lo local, en las relaciones cotidianas y en los vínculos que la proximidad hace posibles, se sustancian en muy buena medida la socialización de las nuevas generaciones, la integración de la diversidad, la dinamización de la vida cultural, la protección del entorno y, de manera esencial, la generación de riqueza. Pues así como la transformación del gobierno de lo público pasa por la superación del dogmatismo estatalista, la consecución de un modelo de desarrollo local viable probablemente pase por superar el dogmatismo del mercado en la esfera económica. Solo abriendo nuevas vías de escala local a la organización y el reconocimiento social del trabajo se podrá poner en valor el potencial de las personas, asumiendo su diversidad y estimulando procesos de aprendizaje e innovación a todos los niveles.

Queremos acabar esta introducción expresando nuestro agradecimiento a todas las investigadoras e investigadores que, con su creatividad y su trabajo contribuyeron a generar el conocimiento aquí presentado y, de paso, a demoler la barrera que demasiado a menudo colocamos entre la administración pública y la universidad, entre la teoría y la práctica. Y un segundo agradecimiento para las instituciones —en especial el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Cataluña— que hicieron posible el desarrollo de los trabajos, así como al Gobierno de España, que ha financiado la edición del presente libro, en el marco del proyecto de investigación EXNURB (Explorando Nuevas Políticas Urbanas).